

DESAIN PENATAAN DAERAH DI PROVINSI KALIMANTAN BARAT TAHUN 2012 – 2025



Kerjasama
Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan
dengan Lembaga Penelitian Universitas Tanjungpura
2012



Desain Penataan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2012 – 2025

**Kerjasama
Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan
dengan Lembaga Penelitian Universitas Tanjungpura
2012**



DESAIN PENATAAN DAERAH DI PROVINSI KALIMANTAN BARAT TAHUN 2012 – 2025

UNIVERSITAS TANJUNGPURA:

Prof. Dr. Eddy Suratman, MA

Prof. Dr. Chairil Effendi, MS

Wahyudi, SE, M.Si

Jumadi, S.Sos, M.Si

Dr. Ir. Radian, MS

Turiman Fathurachman, SH, M.Hum

Meiran Panggabean, SE, M.Si

Ir. M. Iqbal Arsyad, MT

KEMITRAAN BAGI PEMBARUAN TATA PEMERINTAHAN:

Dr. (Cand.) Agung Djojosoekarto

Cucu Suryaman, M.Si

Rosalia Eveline, M.Si

EDISI PERTAMA:

Cetakan Pertama, Februari 2012

ISBN 978-979-26-9680-6

Diterbitkan oleh:

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3,

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, INDONESIA

Phone +62-21-7279-9566, Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>

Pengantar

Rektor Universitas Tanjungpura

Kalimantan Barat merupakan salah satu provinsi terluas di Indonesia setelah Papua, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Tengah. Disamping itu, provinsi ini berada pada bagian barat pulau Kalimantan yang berbatasan langsung dengan negara asing, yaitu negara bagian Sarawak di Malaysia Timur, dan bahkan satu-satunya provinsi di Indonesia yang mempunyai akses jalan darat untuk masuk dan keluar dari negara asing.

Luasnya wilayah Provinsi Kalimantan Barat tersebut merupakan salah satu penyebab betapa panjangnya rentang kendali pelayanan serta penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Disamping itu, keterbatasan infrastruktur di daerah menyebabkan lambannya pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Saat ini Kalimantan Barat merupakan provinsi dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) terendah dan angka kemiskinan tertinggi di Pulau Kalimantan. Padahal, dari segi sumber daya alam yang ada Kalimantan Barat memiliki potensi yang luar biasa tapi masih belum termanfaatkan secara optimal.

Berangkat dari kondisi geografi wilayah maupun kondisi obyektif pembangunan sosial dan ekonomi masyarakat yang masih serba ketertinggalan tersebut, maka sudah saatnya masyarakat dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat melakukan penataan ulang daerah otonom yang ada. Isu pemekaran daerah selama ini sudah menjadi topik bahasan yang hangat di kalangan masyarakat di Kalimantan Barat. Oleh karenanya, dalam jangka panjang dibutuhkan *grand desain* untuk mempetakan jumlah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang layak (ideal) di Kalimantan Barat sampai tahun 2025.

Secara yuridis formal, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (pasal 4) memberikan jaminan bahwa dimungkinkannya pembentukan daerah yang berupa penggabungan beberapa daerah atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Bahkan di tingkat pusat, Kementerian Dalam Negeri sudah membuat rumusan Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) di Indonesia Tahun 2010-2025. Oleh karenanya, sebagai langkah untuk mewujudkan keinginan masyarakat di daerah, diperlukan *grand desain* melalui pengkajian yang komprehensif untuk dijadikan dasar bagi penataan daerah di Kalimantan Barat.

Dalam kesempatan ini saya mengucapkan terima kasih kepada Tim Pakar Universitas Tanjungpura dari berbagai disiplin ilmu yang telah merampungkan hasil kajian Desain Penataan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2012-2025. Terima kasih juga saya sampaikan kepada lembaga Kemitraan (Partnership for Governance Reform) yang telah memberikan dukungan dalam penyelenggaraan kegiatan kajian dan proses penyusunan buku ini. Kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat, saya menyampaikan penghargaan dan terima kasih atas dukungan dan partisipasi yang telah diberikan sehingga kegiatan kajian ini dapat terlaksana sesuai dengan harapan kita semua. Mudah-mudahan Tuhan Yang Maha Esa meridhoi seluruh proses kegiatan Desain Penataan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat yang telah kita lakukan. Amin.

Pontianak, Februari 2012
Universitas Tanjungpura
Rektor,

Prof. Dr. Thamrin Usman, DEA.
NIP. 19621110 198811 1 001

Pengantar

Direktur Eksekutif Kemitraan

Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) hingga tahun 2025 adalah merupakan capaian besar hasil kerjasama antara Kementerian Dalam Negeri dan Kemitraan bagi Pembaruan tata Pemerintahan (Kemitraan) yang telah disepakati antara Pemerintah dan DPR-RI serta menjadi dokumen kebijakan. Tujuan Desartada hingga 2025 adalah untuk membangun struktur tata kelola kewilayahan yang bersifat lebih disiplin sehingga mendukung terciptanya: 1) peningkatan pelayanan publik, 2) percepatan demokratisasi, 3) percepatan pembangunan perekonomian daerah, 4) pengembangan potensi daerah, 5) peningkatan keamanan dan ketertiban, serta 6) memperpendek rentang kendali penyelenggaraan pemerintah. Penataan daerah yang ideal mencakup kebijakan pembentukan, penggabungan, penyesuaian daerah otonom serta evaluasi kemampuan dan pembinaan daerah otonom. Kebijakan ini perlu dipelihara kontinuitasnya sehingga tata kelola kewilayahan dapat dilakukan secara terkendali.

Empat elemen dasar Desartada adalah: 1) pembentukan daerah persiapan sebagai tahap awal sebelum ditetapkan sebagai daerah otonom, 2) penggabungan dan penyesuaian daerah otonom, 3) penataan daerah yang memiliki karakteristik khusus, dan 4) penetapan estimasi jumlah maksimal daerah otonom (Provinsi, Kabupaten, Kota) di Indonesia tahun 2010-2025.

Desartada dalam jangka panjang merupakan acuan dalam pemekaran daerah agar lebih terkendali dan terarah. Dengan adanya Desartada di Indonesia sampai tahun 2025 diharapkan mampu mengendalikan dan mengarahkan pembentukan, penggabungan, dan penyesuaian daerah otonom, serta pembentukan daerah persiapan yang matang sehingga tidak menimbulkan permasalahan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemekaran tanpa pengendalian dikhawatirkan menimbulkan dampak negatif terhadap efektifitas Pemerintah, kualitas pelayanan publik, dan kondisi keuangan negara sebab hampir semua Daerah Otonom Baru (DOB) mengandalkan sumber-sumber penerimaan APBD dari dana transfer dari Pemerintah, baik dalam bentuk DAU, DAK, maupun bagi hasil. Hal ini terjadi karena selama ini peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan DAU justru memberikan "insentif rasional" bagi daerah untuk memperoleh DAU.

Dalam mendukung Kebijakan Nasional, Kemitraan bersama Universitas Tanjungpura (UNTAN) dan atas dukungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat telah menyelesaikan “Desain Penataan Daerah Provinsi Kalimantan Barat hingga tahun 2025” dengan mengacu pada variabel dan indikator Desain Besar Penataan Daerah hingga 2025.

Desain Penataan Daerah Provinsi Kalimantan Barat merupakan pemikiran konseptual tentang penataan daerah otonom di wilayah Kalimantan Barat, serta rekomendasi sebagai dasar pijakan bagi masyarakat, pemerintah pusat, pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lainnya dalam menyusun agenda dan langkah-langkah strategis mewujudkan pemekaran provinsi dan kabupaten/kota di wilayah Kalimantan Barat terutama pada konteks daerah berkarakteristik khusus dan strategis nasional dengan prioritas pembentukan calon kabupaten persiapan di wilayah perbatasan antar Negara.

Buku Desain Penataan daerah Provinsi Kalimantan Barat 2012-2025 adalah merupakan usaha Kemitraan dan Universitas Tanjungpura dalam memberikan pemahaman secara substantive tentang penataan daerah di Indonesia dan pertimbangan-pertimbangan logis atas usulan/aspirasi masyarakat terhadap pemekaran daerah.

Buku ini tentu jauh dari sempurna, oleh karena itu masukan dari para pembaca dan para pemangku kepentingan sangat kami harapkan untuk perbaikan dikemudian hari. Semoga buku ini dapat berguna sebagai pendorong munculnya gagasan-gagasan dan kebijakan inovatif baik tingkat pusat, tingkat daerah dan para pemangku kepentingan dalam membangun struktur tata kelola kewilayahan yang bersifat lebih disiplin.

Jakarta, Februari 2012

Wicaksono Sarosa, Ph.D

Direktur Eksekutif Kemitraan

Rekomendasi Gubernur



GUBERNUR KALIMANTAN BARAT

REKOMENDASI

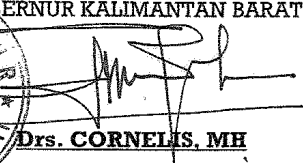
Nomor : 100/0229/SETDA

Menindaklanjuti surat Ketua Lembaga Penelitian Universitas Tanjungpura Nomor 01/H22.10/PL/2012 tanggal 3 Januari 2012 perihal Permohonan Rekomendasi, dengan ini menerangkan bahwa :

1. Tim Peneliti Lembaga Penelitian Universitas Tanjungpura telah selesai melakukan kajian mengenai ***"Desain Penataan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2012-2025"***.
2. Kajian ini didanai oleh Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, yang juga mendanai kajian ***"Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025"*** dan telah diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri RI Tahun 2010.
3. Untuk itu direkomendasikan, sebagai berikut :
 - a) Hasil kajian ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi Kementerian Dalam Negeri dan *stakeholders* pembangunan dalam penataan daerah di Provinsi Kalimantan Barat, terutama terkait dengan pembentukan Daerah Otonom Baru;
 - b) Oleh karena itu usulan pembentukan Daerah Otonom Baru, idealnya tidak lagi dilakukan sekedar untuk mewujudkan kepentingan politik sekelompok orang melainkan karena adanya kebutuhan riil masyarakat yang sesuai dengan desain penataan daerah;
 - c) Mendukung hasil kajian ini untuk memprioritaskan pembentukan Kabupaten Persiapan di wilayah perbatasan antar negara.

Demikian rekomendasi ini dibuat untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Pontianak, 27 Januari 2012

GUBERNUR KALIMANTAN BARAT,

Drs. CORNELIS, MH

Daftar Isi

Pengantar Rektor Universitas Tanjungpura	iii
Pengantar Direktur Eksekutif Kemitraan	v
Rekomendasi Gubernur	vii

BAB I

Pendahuluan	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tinjauan Konseptual.....	3
1.3. Tujuan, Sasaran, dan Keluaran.....	16
1.3.1. Tujuan.....	16
1.3.2 Sasaran.....	16
1.3.3 Keluaran	16
1.4. Lingkup Kajian.....	17
1.5. Sistematika	17

BAB II

Prinsip Dasar dan Kerangka Pikir Penataan Daerah	19
2.1. Pengantar.....	19
2.2. Dasar Konstitusional Penataan Daerah	21
2.3. Prinsip Dasar Perumusan Desain Penataan Daerah.....	26
2.4. Kerangka Pikir Penataan Daerah.....	28
2.4.1. Dimensi Geografi	28
2.4.2. Dimensi Demografi	29
2.4.3. Dimensi Sistem	29
2.5. Parameter Penataan Daerah.....	30
2.5.1. Parameter Geografi	30
2.5.2. Parameter Demografi.....	30
2.5.3. Parameter Sistem.....	31

BAB III

Desain Penataan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat	37
3.1. Pengantar.....	37
3.2. Pertimbangan Penataan Daerah	38
3.2.1. Dimensi Geografi	38

3.2.2. Dimensi Demografi	55
3.2.3. Dimensi Sistem	64
3.3. Estimasi Daerah Otonom Baru	128
3.3.1. Metode dan Langkah	128
3.3.2. Deskripsi Hasil Estimasi.....	129
3.3.3. Kelayakan Kapasitas Fiskal Daerah	132
3.3.4 Analisis Estimasi.....	133

BAB IV

Alternatif Desain Penataan Daerah Di Kalbar

Suatu Studi Dengan Pendekatan Spasial	137
4.1. Pengantar	137
4.2 Alternatif I.....	139
4.2.1 Deskripsi.....	139
4.2.2 Alasan Pemilihan.....	142
4.2.3 Kekuatan dan Kelemahan.....	149
4.3 Alternatif II.....	152
4.3.1 Deskripsi.....	152
4.3.2 Alasan Pemilihan.....	160
4.3.3 Kekuatan dan kelemahan	164
4.4 Alternatif III.....	167
4.4.1 Deskripsi.....	167
4.4.2 Alasan Pemilihan.....	172
4.4.3 Kekuatan dan Kelemahan.....	175

BAB V

Penutup	179
4.1 Kesimpulan	179
4.2 Rekomendasi	182
Daftar Pustaka.....	184

Tabel

Tabel 3.1.	Rencana Pemekaran Kabupaten Sambas	40
Tabel 3.2.	Rencana Pemekaran Kabupaten Sanggau	42
Tabel 3.3.	Rencana Pemekaran Kabupaten Sintang.....	44
Tabel 3.4.	Rencana Pemekaran Kabupaten Kapuas Hulu	46
Tabel 3.5.	Rencana Pemekaran Kabupaten Ketapang.....	48
Tabel 3.6.	Rencana Pemekaran Kabupaten Bengkayang	50
Tabel 3.7.	Pemekaran Wilayah Provinsi Kalimantan Barat.....	54
Tabel 3.8.	Jumlah Penduduk, Luas Wilayah, dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kabupaten/Kota, Tahun 2010.....	57
Tabel 3.9.	Penduduk Umur 20- 54 Tahun Menurut Kabupaten/Kota dan Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan, Tahun 2010.....	58
Tabel 3.10.	Persentase Penduduk Umur 20–54 Tahun Menurut Kabupaten/ Kota dan Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan, Tahun 2010.....	59
Tabel 3.11.	Produktivitas Angkatan Kerja Menurut Kabupaten/Kota, Tahun 2010	60
Tabel 3.12.	Potensi Jumlah Daerah Persiapan 2012-2025 Dari Aspek Demografi.....	62
Tabel 3.13.	Potensi Jumlah Daerah Persiapan 2012-2025 Berdasarkan Kriteria Kecamatan	63
Tabel 3.14.	Perbandingan Luas Wilayah Jumlah Aparat Pertahanan	70
Tabel 3.15.	Analisis PESTEL.....	72
Tabel 3.16.	Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2010	76
Tabel 3.17.	Perkembangan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat Tahun 2009-2010 (dalam persentase).....	79
Tabel 3.18.	Estimasi Jumlah Maksimum Daerah Otonom Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat Tahun 2025.....	81

Tabel 3.19.	Kapasitas Fiskal Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat Tahun 2009-2010 (dalam Milyar Rupiah).....	84
Tabel 3.20.	Indeks Kapasitas Fiskal Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat Tahun 2010	86
Tabel 3.21.	Estimasi Jumlah Maksimum Daerah Otonom Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat Tahun 2025.....	88
Tabel 3.22.	Tingkat Partisipasi Politik Masyarakat Kalimantan Barat dalam Pemilihan Legislatif Tahun 2009.....	89
Tabel 3.23.	Partisipasi Politik dalam Pilkada di 14 Kab/Kota.....	90
Tabel 3.24.	Luas Wilayah Keseluruhan Provinsi Kalimantan Barat.....	102
Tabel 3.25.	Jumlah Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Desa/Kelurahan	103
Tabel 3.26.	Rata-Rata Waktu Tempuh Perjalanan dari Kabupaten/Kota atau Kecamatan ke Pusat Pemerintahan Provinsi Kalimantan Barat.....	104
Tabel 3.27.	DOB Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat Tahun 1999-2007.....	105
Tabel 3.28.	Perbandingan Jumlah Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat Tahun 1998 s/d 2007.....	106
Tabel 3.29.	Daya Saing Investasi Daerah di Kalimantan Barat.....	109
Tabel 3.30.	Estimasi Penataan Daerah Otonom di Kalimantan Barat Tahun 2012-2025.....	112
Tabel 3.31.	Rekapitulasi Hasil Estimasi Jumlah Maksimum Kabupaten di Kalimantan Barat Hingga Tahun 2025 Berdasarkan Delapan Aspek Tinjauan Secara Individual.....	131
Tabel 3.32.	Rekapitulasi Hasil Estimasi Jumlah Maksimum Provinsi di Kalimantan Barat Hingga Tahun 2025 Berdasarkan Delapan Aspek Tinjauan Secara Individual.....	131
Tabel 3.33.	Rekapitulasi Hasil Estimasi Jumlah Maksimum Kabupaten di Kalimantan Barat Hingga Tahun 2025 Berdasarkan Indeks Kapasitas Fiskal	132

Tabel 3.34.	Estimasi Jumlah Maksimum Penambahan Daerah Otonom Baru Kabupaten/Kota dan Provinsi di Kalimantan Barat Hingga Tahun 2025	133
Tabel 3.35.	Estimasi Jumlah Maksimum Daerah Otonom Baru Kabupaten/ Kota dan Provinsi di Kalimantan Barat Hingga Tahun 2025	134
Tabel 3.36.	Estimasi Jadwal Pembentukan Daerah Otonom Baru di Kalimantan Barat Hingga Tahun 2025	135
Tabel 4.1	Pemekaran Wilayah Provinsi Kalbar	141
Tabel 4.2	Luas Hutan dan Persentasenya terhadap Luas Provinsi	142
Tabel 4.3	Pendekatan Spasial Alternatif I Berdasarkan Aspek Ekonomi dan Keuangan Daerah	144
Tabel 4.4	Parameter Demografi	147
Tabel 4.5	Rencana Perubahan Kecamatan dan Pemekaran Kabupaten Sanggau	154
Tabel 4.6	Luas dan Persentase Kecamatan di Kabupaten Sekadau	155
Tabel 4.7	Luas dan Persentase Kecamatan di Kabupaten Kubu Raya	155
Tabel 4.8	Luas dan Persentase Kecamatan di Kabupaten Kayong Utara	155
Tabel 4.9	Luas Wilayah Pemekaran Provinsi Kalbar	156
Tabel 4.10	Luas Hutan dan Persentasenya terhadap Luas Provinsi	15
Tabel 4.11	Pendekatan Spasial Alternatif II Berdasarkan Aspek Ekonomi dan Keuangan Daerah	159
Tabel 4.12	Parameter Demografi	162
Tabel 4.13	Luas Wilayah Pemekaran Kabupaten/Kota dan Provinsi di Provinsi Kalbar	168
Tabel 4.14	Luas Kawasan Hutan dan Persentasenya terhadap Luas Provinsi	169
Tabel 4.15	Pendekatan Spasial Alternatif III Berdasarkan Aspek Ekonomi dan Keuangan Daerah	171

Gambar

Gambar 3.1.	Peta Kabupaten Sambas	41
Gambar 3.2.	Peta Kabupaten Sanggau	43
Gambar 3.3.	Peta Kabupaten Sintang	45
Gambar 3.4.	Peta Kabupaten Kapuas Hulu.....	47
Gambar 3.5.	Peta Lokasi Mineral Logam di Kalimantan Barat	52
Gambar 3.6.	Peta Sebaran Sumber Daya Mineral	52
Gambar 3.7.	Peta Lokasi Minyak dan Gas Bumi	53
Gambar 3.8.	Peta Lokasi Sumber Daya Batu Bara	53
Gambar 3.9.	Peta Penunjukan Kawasan Hutan dan Perkebunan.....	54
Gambar 3.10.	Peta Kawasan Border Development Center.....	68
Gambar 3.11.	Peta Mengintip Sarawak	69
Gambar 3.12.	Perkembangan IPM Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2004-2010	75
Gambar 3.13.	Kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah Kabupaten/ Kota di Kalimantan Barat Tahun 2010	83
Gambar 3.14.	Persentase Penyelesaian Kasus Korupsi di Provinsi Kalimantan Barat	117
Gambar 3.15.	Kabupaten/Kota yang Memiliki Perda Satu Atap.....	119
Gambar 3.16.	Pelaporan Wajar Dengan Pengecualian	120
Gambar 3.17.	Jumlah Kabupaten/Kota yang Memiliki e-Procurement.....	124
Gambar 3.18.	Jumlah Kabupaten/Kota yang Memiliki Perda Transparansi	125
Gambar 4.1	Peta Penataan Wilayah Provinsi Menurut Alternatif I	140
Gambar 4.2	Peta Penataan Wilayah Provinsi Menurut Alternatif II	153
Gambar 4.3	Peta Penataan Wilayah Provinsi Menurut Alternatif III	167

BAB I

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Wilayah Kalimantan Barat (Kalbar) memiliki luas 146.807 km² atau kurang lebih 1,13 kali luas Pulau Jawa. Dilihat dari luasnya itu, Kalbar merupakan salah satu provinsi terluas di Indonesia setelah Provinsi Papua, Provinsi Kalimantan Timur (Kaltim), dan Provinsi Kalimantan Tengah (Kalteng). Jumlah penduduk Kalbar mencapai 4,4 juta jiwa dan tersebar di 14 kabupaten/kota. Berdasarkan perbandingan jumlah penduduk dengan luas wilayahnya, tingkat kepadatan penduduk provinsi ini sangat rendah, yaitu 31 jiwa/km². Penyebaran penduduk lebih terkonsentrasi di daerah pesisir, sedangkan tingkat kepadatan penduduk di daerah pedalaman relatif lebih jarang dengan infrastruktur transportasi jalan yang masih sangat minim.

Keterbatasan infrastruktur telah mengakibatkan lambannya pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini antara lain tampak dari masih banyaknya daerah yang dikategorikan sebagai daerah tertinggal dan masih relatif tingginya proporsi masyarakat yang hidup dalam garis kemiskinan. Padahal, daerah ini relatif kaya dengan potensi sumber daya alam (SDA), meskipun sampai saat ini belum termanfaatkan secara optimal.

Berangkat dari kondisi sosial dan ekonomi yang serba tertinggal tersebut, maka dipandang penting untuk melakukan penataan ulang daerah otonom yang ada. Desain penataan daerah ini dapat dilakukan dalam bentuk memetakan jumlah provinsi dan kabupaten/kota ideal. Selama ini, isu pemekaran provinsi dan kabupaten/kota sudah menjadi wacana publik dan menjadi agenda pembahasan yang cukup hangat di tengah masyarakat. Oleh sebab itu, desain penataan ulang daerah otonom ini diharapkan dapat memprediksi secara ilmiah jumlah provinsi dan kabupaten/kota ideal di wilayah Kalbar hingga tahun 2025. Dengan demikian, aspirasi masyarakat memperoleh respon yang objektif dan ilmiah sehingga tidak dimanfaatkan oleh segelintir elit untuk sekadar memenuhi ambisi politik mereka. Dikatakan demikian sebab penataan daerah harus tetap mengedepankan semangat kebersamaan dan sinergi untuk mewujudkan pembangunan daerah yang

semakin baik. Artinya, fokus utama penataan daerah adalah untuk meretas segala persoalan ketertinggalan dan ketimpangan pembangunan wilayah yang ada selama ini.

Secara yuridis formal, Undang-undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 4 memberikan jaminan untuk melakukan pembentukan daerah berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pembentukannya, sebagaimana diatur di dalam pasal 5 ayat (1 s.d. 5) UU tersebut, harus memenuhi sejumlah persyaratan. Pertama, syarat administratif berupa persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Kedua, syarat teknis yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Ketiga, syarat fisik untuk pembentukan provinsi meliputi paling sedikit lima kabupaten/kota, adanya lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan yang memadai. Ketentuan tersebut dipertegas kembali di dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 78 Tahun 2008, ialah pasal 6, ayat 1, yang menyatakan bahwa suatu daerah dibentuk berdasarkan syarat-syarat berupa kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, hankam, kemampuan keuangan tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Berdasarkan kondisi geografis dan kondisi objektif lambannya pembangunan, serta fakta empiris yang ditunjukkan oleh keberhasilan beberapa provinsi baru seperti Provinsi Gorontalo, Provinsi Kepulauan Riau, dan Provinsi Banten dalam melakukan akselerasi pembangunan daerahnya, maka bukan hal yang berlebihan jika diperlukan adanya inisiatif untuk merencanakan penataan daerah otonom di Kalbar. Secara normatif pun dalam penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 dikemukakan bahwa pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik lokal.

Demikianlah sebagai langkah awal untuk mewujudkan keinginan tersebut diperlukan kajian dan analisis yang komprehensif perihal penataan daerah di Kalbar. Kriteria yang menjadi acuan menyangkut dimensi geografi; dimensi

demografi; dan dimensi kesisteman, yang meliputi sistem pertahanan keamanan, ekonomi, keuangan, sosial politik dan budaya, administrasi publik, dan manajemen pemerintahan.

1.2 Tinjauan Konseptual

Reformasi yang bergulir sejak 1998 telah membawa perubahan cukup signifikan terhadap dinamika kehidupan sosial, politik, ekonomi, hukum, dan budaya masyarakat. Seiring dengan perubahan itu, institusi pemerintah dituntut memiliki responsivitas tinggi untuk menjawab sekaligus dituntut berani mengambil kebijakan yang sejalan dengan perubahan itu sendiri. Dari sekian banyak ragam perubahan, perubahan sosial merupakan salah satu dimensi dari perubahan yang berlangsung di tengah-tengah masyarakat sejalan dengan semakin menguatnya desentralisasi dan otonomi daerah. Perubahan sosial tersebut saling terkait dengan perubahan dalam dimensi yang lain. Dari dimensi politik, pemerintahan yang semula bercorak sentralistik mengalami pergeseran menjadi pemerintahan yang bercorak desentralistik. Hal ini sudah barang tentu membawa implikasi pada corak penyelenggaraan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Semua bangsa di dunia ini menghendaki adanya otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal itu berarti bahwa keperluan akan otonomi pada hakikatnya tidak hanya sebatas pada pemerintahan daerah, tetapi juga pemerintahan negara. Dalam pemerintahan lokal, otonomi diarahkan untuk memperbesar kewenangan daerah dengan memperkecil intervensi pemerintah pusat dalam urusan rumah tangga daerah (Sarundajang, 1999).

Secara empirik dikenal adanya otonomi daerah yang terbatas dan otonomi daerah yang luas. Pada hakikatnya kedua bentuk otonomi tersebut hanya dibedakan oleh kewenangan yang dimilikinya. Pada daerah yang memiliki otonomi terbatas, kewenangan yang dimiliki relatif terbatas atau kecil; sebaliknya, pada daerah yang memiliki otonomi luas, kewenangan yang dimiliki cenderung luas pula. Indonesia sendiri pernah mengalami proses pasang-surut dalam melaksanakan kedua bentuk otonomi tersebut. Pada masa pemerintahan Orde Baru, misalnya, diterapkan bentuk otonomi terbatas seperti diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974, dengan alasan pembangunan dan integrasi bangsa. Namun, di era reformasi saat ini, diterapkan bentuk

otonomi yang luas (lebih desentralistik) seperti yang diatur di dalam UU No. 22 Tahun 1999, yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian sebagai wujud dari komitmen untuk melaksanakan otonomi luas tersebut, UU ini juga memuat prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah, di antaranya, **Pertama**, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. **Kedua**, pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab. **Ketiga**, pelaksanaan otonomi yang luas tersebut diletakkan pada daerah kabupaten dan kota. **Keempat**, pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah.

Menurut Sarundajang (1999), dari beberapa pemahaman tentang otonomi daerah, maka pada hakikatnya otonomi daerah itu adalah, **pertama**, hak mengatur rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah. **Kedua**, dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonomnya itu di luar batas-batas wilayah daerah. **Ketiga**, daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. **Keempat**, otonomi daerah tidak membawahkan otonomi daerah lain. Hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government*.

Otonomi daerah, sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekatkan tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan dalam mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan makmur. Salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah azas desentralisasi. UU No. 32 Tahun 2004 sangat mengedepankan azas tersebut sebagai konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem desentralisasi, sebagian besar kewenangan pemerintahan pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Hogerwerf (dalam Sarundajang, 1999) mengemukakan bahwa desentralisasi merupakan pengakuan atau penyerahan wewenang kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan, pengaturan, dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu. Guzman dan Mila (1993) mengartikan desentralisasi sebagai suatu sistem dan pembagian kekuasaan, otoritas, tanggung jawab pusat terhadap daerah atau dari posisi puncak ke lokal, serta dari regional ke lokal. Adapun Smith (1985) menyatakan bahwa desentralisasi berarti mengurangi konsentrasi administrasi di pusat dan membagikan kewenangan kepada pemerintah lokal.

Desentralisasi juga mengacu pada distribusi kekuasaan. Amrah Muslimin (1986) membedakan konsep desentralisasi menjadi tiga golongan. **Pertama**, desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kewenangan dari pemerintahan pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah. **Kedua**, desentralisasi fungsional, yaitu pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan untuk mengurus satu macam kegiatan, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu. **Ketiga**, desentralisasi kebudayaan, yaitu pemberian hak pada golongan kecil dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri.

The Liang Gie (1968) mengemukakan lima alasan pentingnya desentralisasi. **Pertama**, guna mencegah penumpukan kekuasaan yang dapat membuka ruang terjadinya tirani. **Kedua**, sebagai upaya pendemokrasian dan menarik rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan. **Ketiga**, guna mencapai pemerintahan yang efisien. **Keempat**, guna memberikan perhatian pada kekhususan-kekhususan yang menyertai setiap daerah. **Kelima**, agar pemerintah daerah dapat lebih langsung membantu penyelenggaraan pembangunan.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, penyelenggaraan desentralisasi merupakan suatu kebijakan yang mutlak perlu. Faktor-faktor seperti keadaan geografis, heterogenitas budaya, ekonomi, sosial, politik, dan latar belakang sejarah adalah beberapa aspek yang mendasari mengapa desentralisasi menjadi penting. Sentralisasi penanganan

masalah di wilayah yang secara geografis memiliki lebih dari 17.000 pulau dan penduduk yang memiliki keragaman budaya tidak akan efektif. Pengalaman selama 25 tahun sejak implementasi UU No. 5 Tahun 1974, dengan ciri yang lebih sentralistik, telah membuktikan bahwa yang muncul adalah lambannya pembangunan di daerah, tidak berkembangnya sumber daya manusia (SDM), ketidakadilan ekonomi, ketimpangan sosial, dan tak berdayanya masyarakat secara politik.

Penciptaan hubungan pusat-daerah yang dilaksanakan Orde Baru tentu tidak terlepas dari prinsip integrasi nasional, yang dijalankan sejak awal kekuasaan dalam rangka melakukan konsolidasi. Sebagaimana dikatakan Collin MacAndrew (1993), pada taraf awal kekuasaan dihadapkan pada beberapa permasalahan yang cukup berat, yakni, **pertama**, tuntutan guna menegakkan kontrol dan memaksakan otoritas atas seluruh wilayah negara; **kedua**, memulihkan stabilitas ekonomi dan meletakkan landasan atas pembangunan ekonomi; dan, **ketiga**, menegakkan legitimasi sebagai sebuah rezim.

Ketiga hal tersebut pada dasarnya merupakan langkah konsolidasi terhadap kelompok-kelompok masyarakat agar berada dalam kesatuan wilayah dan membangun loyalitas baru yang bersifat nasional. Integrasi ini sudah barang tentu dimaksudkan untuk membangun suatu kesatuan baik yang bersifat vertikal, yakni hubungan antara rakyat dengan penguasa, pusat dan daerah, dan integrasi yang bersifat horizontal.

Selama era Orde Baru memang dapat disaksikan bagaimana negara telah melakukan berbagai upaya sedemikian rupa sehingga masyarakat seolah-olah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan eksistensi negara. Pola-pola pengelompokan sosial di masyarakat yang cenderung diseragamkan seperti lembaga-lembaga desa, misalnya, merupakan suatu contoh praktik kekuasaan dalam mewujudkan integrasi nasional. Apakah negara berhasil mewujudkan integrasi tersebut? Pengalaman menunjukkan bahwa dalam kurun waktu lebih dari tiga dasawarsa, praktik kekuasaan seperti itu cukup berhasil mewujudkan integrasi nasional, tetapi keberhasilan tersebut bersifat semu, artifisial, dan penuh dengan tekanan. Penerimaan masyarakat yang tidak utuh atas tekanan itu sekarang memperlihatkan wajahnya. Ketika tekanan berkurang, sebagai konsekuensi bergulirnya reformasi, muncul berbagai tuntutan masyarakat di daerah untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Jadi, bila sekarang berkembang tuntutan perlunya otonomi daerah yang luas, bahkan otonomi yang bersifat khusus,

hal itu tidak terlepas dari berbagai kenyataan ketidakadilan dan ketimpangan antardaerah yang terjadi di masa lalu dan masa kini.

Lembaga kajian ekonomi Econit Advisory Group (Kompas, 10 April 1999) menyebutkan, setidaknya terdapat lima kesenjangan yang sangat kronis selama kurun waktu 32 tahun di bawah rezim Orde Baru. **Pertama**, kesenjangan pendapatan antardaerah yang besar. Wilayah seperti DKI Jakarta mempunyai pendapatan perkapita dan pertumbuhan yang relatif tinggi. **Kedua**, kesenjangan investasi dan birokrasi yang terpusat selama 32 tahun menghambat perkembangan investasi di daerah; kegiatan investasi hanya terkonsentrasi di Pulau Jawa. **Ketiga**, pemusatan industri di Jawa, dengan kebijakan investasi dan birokrasi serta infrastruktur sebagian besar diorientasikan di Pulau Jawa. Akibatnya, pertumbuhan investasi hanya terkonsentrasi di Pulau Jawa. Data menunjukkan bahwa 73% dari total *output* industri manufaktur dihasilkan oleh pusat-pusat industri. **Keempat**, pendapatan daerah dikuasai pusat. Sentralisasi pusat sangat menguasai pendapatan daerah. Dengan demikian, daerah sangat tergantung pada alokasi bantuan pusat. **Kelima**, *net negative transfer* yang besar. Salah satu yang mendorong melebarnya kesenjangan regional adalah adanya ketimpangan dalam alokasi kredit.

Beberapa faktor tersebut tentu saja hanya sebagian dari kompleksitas masalah yang berkembang sejalan dengan terjadinya sentralisasi dalam hubungan pusat-daerah. Fakta ketidakadilan antardaerah — daerah kaya tidak pernah bisa menikmati hasil kekayaan alamnya — menjadi bagian dari kenyataan-kenyataan yang mendorong tuntutan perubahan hubungan pusat-daerah, yaitu dalam bentuk pemberian otonomi yang luas kepada daerah.

Tinjauan perspektif yang berbeda antara kepentingan pusat dan kepentingan daerah kadang-kadang sulit untuk dihindarkan karena dominasi peran pemerintah pusat yang terlalu kuat sehingga menekan dan mematikan inisiatif dan prakarsa daerah. Ini pada gilirannya akan memunculkan pola instruksi dan intervensi, serta kontrol pusat yang begitu ketat, dan inilah yang terjadi selama tiga dasawarsa sejak diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1974. Sebaliknya, pandangan daerah yang ekstrim, yang semata-mata melihat kepentingan daerahnya tanpa memperhatikan daerah lain dan kepentingan nasional secara keseluruhan, juga mengakibatkan konflik kepentingan tersebut. Dengan demikian, kedua pandangan yang berbeda antara pusat dan daerah saat ini sering lebih didominasi oleh pemikiran yang subyektif-emosional daripada pemikiran yang obyektif-rasional.

Demikian pula di bidang politik. Ditinjau dari perspektif pusat, pengaturan tentang jabatan-jabatan politik di daerah sudah cukup longgar, tetapi sebaliknya daerah menganggap intervensi pusat dalam kasus-kasus tertentu masih terlalu jauh sehingga menghambat pelaksanaan otonomi daerah dan pengembangan demokrasi lokal. Perbedaan pandangan ini kerap kali tajam dan mengarah kepada kecemburuan daerah. Akibatnya, timbul berbagai tuntutan atau gugatan daerah. Apabila masalah-masalah seperti ini dibiarkan dan tidak diselesaikan secara adil seperti kasus di Aceh dan Papua, bukan mustahil akan menjurus kepada disintegrasi bangsa.

Oleh karena itu, menurut E. Koswara (2000:39), inti persoalannya adalah seberapa jauh keleluasaan otonomi daerah dapat diberikan kepada daerah, agar daerah tersebut dapat berfungsi sebagai “daerah otonom” yang mandiri berdasarkan asas demokrasi dan kedaulatan rakyat, tanpa mengganggu stabilitas nasional dan keutuhan persatuan bangsa. Kemandirian daerah otonom yang kuat justru harus menjadi penyangga agar eksistensi negara dan bangsa tetap terjaga dan terpelihara. Dengan kata lain, persoalannya adalah bagaimana mencari titik keseimbangan antara kehendak politik sentrifugal yang melahirkan politik desentralisasi dan mendudukkan posisi sentripetal yang melahirkan sebagian *central power* untuk menjamin agar identitas dan integrasi bangsa tetap terpelihara.

Dalam perjalanan sejarahnya, setiap negara yang mencari titik keseimbangan tersebut hampir dapat dipastikan selalu memperhitungkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, politik, sosial, kesejahteraan, dan keamanan. Namun, betapa pun sulitnya menetapkan formula, pilihan akhirnya dijatuhkan pada pelaksanaan otonomi yang luas, yang memang sudah menjadi komitmen sejak bergulirnya reformasi di republik ini. Penekanan yang lebih mempertimbangkan kriteria kepentingan lokal ini akan melahirkan pemerintahan yang bercorak desentralistik, sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, yang akan diimbangi dengan kriteria kepentingan nasional yang akan tetap menjamin identitas dan keutuhan bangsa, serta kepentingan nasional secara keseluruhan. Dengan demikian, pemerintahan yang bercorak sentralistik seperti yang terjadi selama masa pemerintahan Orde Baru dapat dibatasi.

Pemerintahan yang sentralistik memang harus diakhiri. Secara empirik, sistem pemerintahan seperti itu tidak memiliki kemampuan untuk memahami secara tepat nilai-nilai daerah atau sentimen aspirasi lokal. Oleh karena itu, adalah penting memberikan kewenangan kepada daerah seluas mungkin dan

meletakkan fokus otonomi daerah pada wilayah yang paling dekat dengan rakyat. Sebab, di dalam pelaksanaan otonomi daerah bukan hanya tersimpul makna pendewasaan politik rakyat daerah berupa terwujudnya peran serta dan pemberdayaan masyarakat, melainkan juga sekaligus bermakna menyejahterakan rakyat. Bagaimanapun juga tuntutan pemerataan dan keadilan yang sering didengungkan oleh masyarakat di daerah, baik yang menyangkut bidang ekonomi rakyat maupun politik, pada akhirnya akan menjadi fokus utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Inilah sebenarnya filosofi yang mendasari dan mengantarkan kelahiran UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004, yaitu sebagai reaksi dari adanya ketidakadilan ekonomi, sosial, budaya dan politik yang selama ini terjadi daerah.

Pemberian otonomi atau desentralisasi bukanlah hanya semata-mata bernuansa *technical administration* atau *practical administrative*, melainkan harus dilihat juga sebagai *process of political interaction* (Warsito Utomo, 2001). Secara politis pun, menurut Smith (1985), desentralisasi memperkuat akuntabilitas, keahlian politik, dan integrasi nasional. Desentralisasi mendekatkan pemerintah dengan rakyat untuk memberikan servis yang lebih baik, mempromosikan kebebasan, persamaan, dan kesejahteraan. Desentralisasi juga memberikan dasar pelatihan bagi partisipasi masyarakat dan kepemimpinan politik baik lokal maupun nasional.

Dengan demikian berarti desentralisasi atau otonomi berkaitan erat dengan demokrasi; demokrasi yang tidak saja terdapat di tingkat nasional, melainkan juga demokrasi ditingkat lokal (*local democracy*) sebagai upaya pemberdayaan (*empowering*) dan menumbuhkan kemandirian masyarakat di daerah. Makna demokrasi seperti itu tertuang di dalam bagian Penjelasan UU No. 32 Tahun 2004. Dinyatakan di situ bahwa hal yang mendasar dalam kebijakan otonomi daerah adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Pada umumnya, perspektif teori liberal tentang negara (Smith, 1985) berpendapat bahwa demokrasi lokal memberikan kontribusi positif terhadap kesehatan demokrasi nasional (*national democracy*). Sebab, dengan adanya iklim demokrasi yang menghargai pendapat dan kebebasan berbicara, partisipasi dalam menentukan kebijakan pemerintahan memiliki kesempatan

berkembang. Peran demokrasi lokal, dengan demikian, menjadi sangat besar dalam mendukung demokrasi nasional.

Demikianlah kehidupan demokrasi di tingkat daerah mempunyai manfaat yang sangat besar. **Pertama**, berkembangnya kesamaan politik (*political equality*); dalam arti, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. **Kedua**, kebebasan (*liberty*); dalam arti, memberikan kesempatan kepada masyarakat lokal untuk memperjuangkan hak-haknya. **Ketiga**, *local responsiveness*; dalam arti, otonomi daerah diharapkan akan mempermudah antisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul, yang sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah. **Keempat**, pertanggungjawaban (*accountability*); dalam arti, penyelenggaraan pemerintahan di daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Tentu demokrasi daerah yang riil menuntut adanya devolusi. Hal ini memerlukan berbagai bentuk otonomi dari pusat, yaitu meliputi otonomi politik, otonomi organisasional, otonomi hukum, dan otonomi ekonomi serta keuangan. Pada tataran normatif, UU No. 32 Tahun 2004 hanyalah salah satu aspek yang dapat mendorong terlaksananya demokrasi di tingkat lokal. Agar demokrasi lokal dapat terlaksana dengan baik, masih diperlukan aturan-aturan dan kebijakan lain. Konsistensi dan komitmen pusat dan masyarakat di daerah cukup menentukan dinamika demokrasi di daerah.

Oleh karena itu, ukuran dasar dari otonomi tidak terletak pada janji dan wacana yang membuat orang penuh dengan harapan, melainkan riil pada praktik: apakah otonomi benar-benar menempatkan rakyat pada posisi terhormat ataukah rakyat tetap saja sebagai obyek dari elit politik. Dengan demikian yang harus dilihat adalah apakah dengan otonomi daerah elit lokal menjadi bertambah dekat dengan rakyat atau sebaliknya. Pengalaman dalam setiap pemilihan kepala daerah di berbagai tempat menunjukkan dengan sangat jelas bahwa otonomi kadangkala hanya menjadi ajang perebutan elit lokal untuk meraih kekuasaan, sementara prospek pemberdayaan rakyat masih belum begitu nampak. Adalah menjadi tugas elemen-elemen masyarakat di daerah yang menghendaki demokratisasi untuk bergandengan tangan dalam memperkuat dan memberdayakan rakyat sehingga rakyat dapat menjadi kekuatan yang efektif untuk mengontrol jalannya otonomi daerah.

Perubahan yang sangat mendasar dalam UU No. 32 Tahun 2004 memberikan dampak kepada pemerintah daerah. Perubahan dimaksud bukan sekadar menyangkut perubahan sistem dan struktur pemerintah daerah, melainkan dan terutama adalah menyangkut kesiapan dan ketersediaan SDM aparatur, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Sebab, unsur inilah yang akan berperan dan berfungsi sebagai motor penggerak jalannya pemerintahan daerah yang kuat, efektif, efisien, dan memiliki akuntabilitas. SDM aparatur yang diperlukan bukan hanya yang memiliki keterampilan dan kemampuan profesional di bidangnya, melainkan juga memiliki integritas pribadi yang memadai; dalam arti, memiliki etika dan moral yang tinggi, serta memiliki dedikasi dan pengabdian terhadap masyarakat.

Perubahan penyelenggaraan pemerintahan ke arah yang lebih desentralistik sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004, dapat dinyatakan tidak terlepas dari sikap dan respon masyarakat lokal terhadap dominasi, marginalisasi, dan ketidakadilan pusat terhadap daerah. Oleh karena itu, menurut Gaffar (2002:38), pilihan terhadap pentingnya otonomi yang luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation state* yang sudah lama dibangun. Dengan otonomi daerah, harkat, martabat, dan harga diri masyarakat di daerah diakui. Mengutip pendapat Smith (1985) ada enam manfaat dan keuntungan dari desentralisasi demokratis, yaitu:

Pertama, *political education* mengajarkan kepada masyarakat tentang debat politik, penyaringan anggota perwakilan rakyat dan hakikat kebijakan, perencanaan dan penganggaran di dalam demokrasi.

Kedua, *training in political leadership* menciptakan persemaian bagi perspektus pemimpin politik untuk mengembangkan kemahiran dalam menentukan kebijakan, operasi, dan anggaran partai politik yang memberikan hasil meningkatnya kualitas politisi nasional.

Ketiga, *political stability* terpelihara melalui partisipasi di dalam politik formal, melalui pemilu, dan kegiatan lainnya sehingga memperkuat kepercayaan kepada pemerintah dan menciptakan harmoni sosial serta spirit pada masyarakat. Hal ini juga berkaitan dengan terciptanya mekanisme yang bisa mempersiapkan masyarakat untuk menghadapi perubahan sosial dan ekonomi sebagai implikasi dari pembangunan.

Keempat, *political equality* akan meningkatkan partisipasi politik sehingga mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan. Kekuasaan politik akan terdistribusi secara luas sehingga menciptakan mekanisme desentralisasi yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat miskin dan kurang beruntung.

Kelima, *accountability* akan meningkatkan pertanggungjawaban politik karena anggota DPRD memiliki akses yang lebih dekat kepada rakyat sehingga lebih mudah meminta pertanggungjawaban baik kebijakan maupun hasil-hasilnya dibandingkan dengan pemimpin politik nasional. Pemberian suara pada pemilu di tingkat lokal merupakan mekanisme unik karena menjadi sarana rakyat untuk menunjukkan kepuasan dan ketidakpuasan terhadap kinerja DPRD.

Keenam, *responsiveness* pemerintah dapat diperbaiki karena anggota DPRD berada di tempat yang paling pas untuk mengetahui secara pasti keputusan daerah sesungguhnya dan sebagaimana dapat terwujud dalam cara yang paling efektif.

Sudah barang tentu pemekaran daerah selalu terkait dengan pembentukan daerah otonom baru. Rondenelli dkk. (1983) menyebutkan ada enam manfaat desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu, **pertama**, kontribusi untuk mencapai tujuan politik yang luas; **kedua**, meningkatkan aktivitas administrasi; **ketiga**, mempromosikan efisiensi ekonomi dan manajerial; **keempat**, meningkatkan respon pemerintah menghadapi beragam kebutuhan dan permintaan; **kelima**, mengajukan ketahanan dan peraturan diri sendiri di antara organisasi dan kelompok di daerah yang merupakan representasi kepentingan politik absah; dan, **keenam**, mengajukan langkah-langkah memadai untuk mendesain dan mengimplementasikan program dan proyek pembangunan daerah.

Secara substansial, implementasi desentralisasi dan otonomi daerah merupakan pengakuan terhadap eksistensi masyarakat lokal yang pada masa lalu telah memiliki otonomi. Kelompok-kelompok masyarakat lokal itu, yang telah memiliki *self-governing community*, yang melakukan kontrak sosial membentuk negara Indonesia moderen. Mereka membangun apa yang oleh Benedict Anderson (2001:8-10) disebut sebagai *imagined communities*, suatu imaginasi kolektif yang diwujudkan atas dasar kesamaan sejarah dan kesamaan cita-cita. Sebelum sebuah bangsa moderen yang bernama Indonesia terbentuk sebenarnya sudah ada kedaulatan lokal yang mengakar cukup lama dalam masyarakat atau, dengan istilah sekarang, sudah ada otonomi lokal.

Pada tataran konseptual kenegaraan, penyertaan prinsip otonomi daerah dan pengakuan atas dimungkinkannya pembentukan suatu daerah otonom baru secara implisit cukup jelas dalam konstitusi Undang-undang Dasar (UUD) 1945. UUD 1945 pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan yang diatur dengan undang-undang.

Pengaturan lebih lanjut mengenai substansi pasal 18 UUD 1945 tersebut dilakukan melalui UU No. 32 Tahun 2004. Pasal 4 UU ini memberikan jaminan adanya pembentukan daerah berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Selanjutnya, di dalam pasal 5 dikemukakan bahwa pembentukan daerah sebagaimana yang diatur didalam pasal 4 ayat 1 s.d. 4 harus memenuhi syarat administratif, syarat teknis, dan syarat fisik kewilayahan.

Dengan demikian, berarti secara yuridis formal aspirasi masyarakat untuk membentuk sebuah provinsi baru bukanlah sesuatu yang salah dan berlebihan. Aspirasi tersebut berangkat dari kondisi luas wilayah dan realitas sosial, politik, ekonomi, budaya, hankam, serta berbagai persoalan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang belum sepenuhnya mampu mendorong akselerasi peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

Secara geografis, wilayah Kalbar sangat luas sehingga rentang kendali pelayanan dan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan menjadi luas pula. Keadaan ini diperparah oleh kenyataan bahwa sebagian besar desa dan kecamatan yang ada di beberapa kabupaten di Kalbar sulit dijangkau dalam waktu singkat. Selain daerahnya terisolasi dan jauh dari pusat pemerintahan kabupaten, infrastruktur jalan dan transportasi yang ada masih jauh dari memadai. Sebagai satu perbandingan kewilayahan, luas satu kabupaten dan kota di Pulau Jawa bisa sama dengan luas dua wilayah kecamatan di Kabupaten Sanggau. Luas Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta hampir menyamai luas Kabupaten Kapuas Hulu.

Melihat kondisi luas wilayah dan jumlah penduduk, dapat dipahami bahwa secara administratif penyelenggaraan pemerintahan dan jangkauan pelayanan yang memadai ke seluruh daerah sulit dipenuhi. Oleh karena itu, penataan daerah otonom dalam bentuk pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) di wilayah Kalbar menjadi penting. Ada empat alasan yang menjadi

dasar pemikiran ini. **Pertama**, alasan sejarah. Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, sekitar tahun 1888, di tanah Borneo selain ada kekuasaan-kekuasaan lokal yang diperintah oleh panembahan/raja/sultan, juga sudah terbentuk pemerintahan Borneo Barat yang berpusat di daerah Kabupaten Sintang saat ini. Catatan sejarah ini membuktikan bahwa pada masa lalu sudah ada pemetaan untuk wilayah otonom di provinsi ini. **Kedua**, alasan situasi dan kondisi wilayah. Secara geografis, sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, luas wilayah Kalbar mencapai 7,53% dari luas Indonesia. **Ketiga**, alasan keterbatasan pemerintah. Dengan kondisi luas wilayah tentu sulit bagi pemerintah untuk memberikan pelayanan pemerintahan dan pembangunan secara optimal. Keterbatasan dana dan sumber daya yang ada selama ini menyebabkan infrastruktur dasar di beberapa kabupaten masih jauh dari harapan. Pemekaran wilayah diharapkan dapat mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan, dan pembangunan. **Keempat**, alasan politis, psikologis, serta pertahanan dan keamanan. Aspirasi dan harapan seluruh elemen masyarakat tentu mempunyai dasar alasan yang kuat. Dari aspek pertahanan dan keamanan, misalnya, beberapa kabupaten di wilayah utara (Sambas dan Bengkayang) dan di wilayah timur (Kapuas Hulu, Sintang dan Sanggau) berbatasan langsung dengan Malaysia Timur. Wilayah perbatasan ini tentu harus mendapat perhatian lebih dibandingkan wilayah lainnya sebab berkaitan dengan kedaulatan, harkat, dan martabat bangsa. Berdasarkan keempat alasan di atas, sudah semestinya pemerintah provinsi dan DPRD mengartikulasikan dan mengagregasikan aspirasi masyarakat tersebut.

Sejak UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 diberlakukan, saat ini telah terbentuk 158 daerah otonom baru yang terdiri dari tujuh provinsi, 124 kabupaten, dan 27 kota. Berangkat dari pengalaman pemekaran kabupaten/kota yang sudah dilakukan di beberapa daerah seperti di Provinsi Sulawesi Selatan, beberapa provinsi di Sumatera, dan Provinsi Kalimantan Tengah, ada hal yang dapat dipetik. Beberapa penelitian yang dilakukan oleh lembaga pengkajian otonomi daerah menyatakan bahwa meskipun masih ada sejumlah kelemahan, tetapi di daerah-daerah pemekaran terdapat perkembangan yang cukup signifikan terhadap akselerasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Beberapa kabupaten baru di wilayah Sulawesi, Sumatera, dan Kalimantan Tengah, misalnya, telah menunjukkan perkembangan yang signifikan dari aspek pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan jika dibandingkan dengan sebelum terjadi pemekaran. Dengan adanya pemekaran, jangkauan

pelayanan pemerintahan menjadi lebih optimal. Dengan melihat potensi sumber daya yang ada di sejumlah kabupaten di Kalbar, maka penataan daerah otonom dalam bentuk pembentukan kabupaten baru dalam jangka menengah dan panjang layak untuk dilakukan.

Memekarkan wilayah memang bukan suatu pekerjaan mudah. Ia memerlukan kesiapan dan kemampuan untuk memperhitungkan kekuatan dan potensi yang dimiliki daerah sehingga pemekaran tidak akan menimbulkan permasalahan yang justru merugikan masyarakat di daerah tersebut. Oleh karena itu, standarisasi “layak” atau “tidak layak” untuk memekarkan daerah otonom baru merupakan satu keharusan.

Sebelum UU No. 32 Tahun 2004 diberlakukan, sudah ada PP No. 78 Tahun 2008 yang mengatur tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. PP ini pada dasarnya diarahkan untuk standarisasi pembentukan daerah otonom baru. Dalam PP ini dikemukakan kriteria kemampuan daerah dalam menyelenggarakan otonominya, yang meliputi sebelas faktor dan terdiri dari 35 indikator. Hasil dari pengukuran kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah dijadikan sebagai pengacaan diri daerah. Melalui evaluasi tersebut dapat disusun strategi dan program daerah untuk meningkatkan kapasitas daerah. Kapasitas yang dimaksud adalah kapasitas sumber daya yang tersedia, kapasitas kewenangan yang mampu dilaksanakan, kapasitas pelayanan dasar kepada masyarakat, dan kapasitas akuntabilitas yang mampu diberikan kepada masyarakat (Wasistiono, 2003).

Sebagai langkah awal untuk melakukan penataan daerah, perlu dibangun sinergi dan komitmen semua unsur, baik masyarakat, pemerintah daerah, dan DPRD untuk menyatukan langkah mempersiapkan segala persyaratan untuk mewujudkan daerah otonom baru di wilayah Kalbar. Perundang-undangan mengamankan hal tersebut sebagaimana tersurat di dalam PP No. 78 Tahun 2008 (pasal 16 huruf d), yaitu salah satu prosedur pembentukan daerah adalah harus didukung oleh hasil kajian. Tentu, yang menjadi sasarannya adalah, **pertama**, identifikasi daya dukung sosial dan politik dari semua komponen/ elemen masyarakat dan, **kedua**, identifikasi potensi daerah, kemampuan ekonomi, kondisi sosial budaya, kondisi politik, dan kondisi hankam.

Melalui perencanaan penataan daerah otonom di Provinsi Kalbar diharapkan tersedia informasi ilmiah yang berisi dasar pemikiran konseptual dan rekomendasi. Pemikiran konseptual dan rekomendasi dimaksud merupakan

dasar pijakan bagi masyarakat dan Pemerintah Daerah Provinsi Kalbar dalam menyusun agenda dan langkah-langkah strategis lainnya untuk melakukan penataan daerah otonom, khususnya pembentukan kabupaten dan provinsi baru di wilayah Kalbar.

1.3. Tujuan, Sasaran, dan Keluaran

1.3.1. Tujuan

Berdasarkan deskripsi pada latar belakang dan identifikasi masalah, maka tujuan pengkajian penataan daerah otonom di Provinsi Kalbar adalah sebagai berikut.

- a. Mendapatkan pandangan/pemikiran dari berbagai kalangan seperti birokrat, akademisi, politisi, tokoh masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), serta pemuda/mahasiswa tentang urgensi dan potensi penataan daerah di wilayah Kalbar.
- b. Mengestimasi jumlah provinsi dan kabupaten/kota ideal di wilayah Kalbar sampai dengan tahun 2025, dengan melihat aspek geografi, demografi, dan kesisteman.

1.3.2 Sasaran

Adapun sasaran pengkajian ini adalah merumuskan:

- a. Jumlah ideal provinsi dan kabupaten/kota di wilayah Kalbar.
- b. Estimasi jumlah provinsi dan kabupaten/kota yang memungkinkan dan patut untuk dimekarkan sampai dengan tahun 2025.
- c. Perencanaan strategis dan arah kebijakan penataan daerah otonom di Provinsi Kalbar.

1.3.3 Keluaran

Adapun keluaran yang diharapkan dari pengkajian ini adalah tersusunnya sebuah dokumen berisi pemikiran konseptual tentang penataan daerah otonom di wilayah Kalbar, serta rekomendasi sebagai dasar pijakan bagi

masyarakat, pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemangku kepentingan (*stakeholder*) lainnya dalam menyusun agenda dan langkah-langkah strategis mewujudkan pemekaran provinsi dan kabupaten/kota di wilayah Kalbar.

1.4. Lingkup Kajian

Adapun yang menjadi kebutuhan untuk dikumpulkan dan dianalisis dalam pengkajian ini adalah sebagai berikut:

- a. Berbagai potensi dan respon berbagai pihak seperti birokrat, akademisi, politisi, tokoh masyarakat, LSM, serta pemuda/mahasiswa tentang urgensi dan potensi penataan daerah di wilayah Kalbar.
- b. Estimasi jumlah provinsi dan kabupaten/kota ideal di wilayah Kalbar sampai dengan tahun 2025, berdasarkan: (1) dimensi geografi; (2) dimensi demografi; dan, (3) dimensi kesisteman yang mencakup sistem pertahanan keamanan, sistem ekonomi dan keuangan, sistem sosial politik dan budaya, sistem administrasi publik, dan sistem manajemen pemerintahan.

1.5. Sistematika

Secara detail kajian ini akan mengikuti sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

- 1.1 Latar Belakang
- 1.2 Tinjauan Konseptual
- 1.3 Tujuan, Sasaran dan Keluaran
- 1.4 Lingkup Kajian
- 1.5 Sistematika

BAB II PRINSIP DASAR DAN KERANGKA PIKIR PENATAAN DAERAH

- 2.1 Pengantar
- 2.2 Dasar Konstitusional Penataan Daerah
- 2.3 Prinsip Dasar Perumusan Desain Penataan Daerah

- 2.4 Kerangka Pikir Penataan Daerah
- 2.5 Parameter Penataan Daerah

BAB III DESAIN PENATAAN DAERAH DI PROVINSI KALIMANTAN BARAT

- 3.1 Pengantar
- 3.2 Pertimbangan Penataan Daerah
 - 3.2.1 Dimensi Geografi
 - 3.2.2 Dimensi Demografi
 - 3.2.3 Dimensi Sistem
 - 3.2.3.1 Sistem Pertahanan dan Keamanan
 - 3.2.3.2 Sistem Ekonomi
 - 3.2.3.3 Sistem Keuangan
 - 3.2.3.4 Sistem Sosial Politik dan Budaya
 - 3.2.3.5 Sistem Administrasi Publik
 - 3.2.3.6 Sistem Manajemen Pemerintahan
- 3.3 Estimasi Daerah Otonom Baru

BAB IV PENUTUP

- 4.1 Kesimpulan
- 4.2 Rekomendasi

BAB II

Prinsip Dasar dan Kerangka Pikir Penataan Daerah

2.1. Pengantar

Dari pengalaman sejarah pemerintahan di Indonesia terlihat bahwa sesungguhnya perkembangan sistem pemerintahan daerah merupakan sebuah proses yang dialektis. Tesisnya berputar pada besar-kecilnya penerapan desentralisasi dan otonomi daerah. Dari segi desentralisasi kekuasaan, otonomi daerah saat ini mempunyai berbagai kelebihan dibandingkan dengan otonomi daerah yang pernah diberlakukan selama 62 tahun Indonesia merdeka. Dalam konteks kekinian, sebagai bagian esensial dari proses demokratisasi, desentralisasi dan otonomi daerah dianggap sebagai sebuah bangunan sistem hubungan pemerintah pusat dan daerah yang sangat penting. Penting karena memberikan kesempatan yang lebih besar bagi rakyat daerah dan wakilnya untuk memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan publik. Tataran pemerintahan lokal merupakan tingkat yang paling efektif bagi rakyat untuk berperan serta dalam proses pengambilan keputusan tersebut. Intinya, desentralisasi dan otonomi daerah akan lebih mendekatkan rakyat dengan lembaga perwakilan politik dan pemerintahan daerah.

Dalam konteks proses dialektika sistem pemerintahan daerah tersebut, sekarang masyarakat Indonesia hidup dalam sistem desentralisasi dan demokratisasi. Idealnya, kehidupan bernegara dengan kekuasaan yang terdesentralisasi dalam bentuk daerah-daerah otonom disertai dengan iklim politik lokal dan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Hanya dengan iklim yang demikian masyarakat di daerah dapat dikatakan berdaulat. Berdaulat karena mereka bisa mengartikulasikan aspirasi dan kepentingannya, dan bisa turut memformulasi dan mengontrol implementasi setiap kebijakan publik. Salah satu bentuk artikulasi aspirasi dan kepentingan masyarakat lokal tersebut adalah menuntut adanya pemekaran dengan membentuk DOB.

Secara nasional, pembentukan DOB sejak tahun 1999 sampai 2009 menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan. **Jumlah provinsi bertambah tujuh**

atau meningkat sebesar 27%, jumlah kabupaten bertambah 164 atau meningkat sebesar 41%, dan jumlah kota bertambah 34 atau meningkat sebesar 37%. Dengan demikian, jumlah daerah otonom sampai dengan tahun 2009 adalah 524 buah, yang terdiri dari 33 provinsi, 398 kabupaten, 93 kota, lima kota administratif, dan satu kabupaten administratif. **Khusus di Kalbar, sejak tahun 1999 sampai dengan 2011, jumlah kabupaten bertambah tujuh sehingga menjadi 14 kabupaten/kota atau meningkat sebesar 100%.**

Pembentukan DOB di berbagai daerah ada yang didasarkan atas pertimbangan rasional, akuntabel, dan memang menjadi suatu kebutuhan jika dilihat dari dimensi geografi dan dimensi sistem, tetapi ada juga yang didasarkan atas pertimbangan subyektif yang sarat dengan kepentingan politik segelintir elit. DOB yang dibentuk dengan cara demikian menimbulkan berbagai dampak sosial, ekonomi, dan politik yang, pada akhirnya, memunculkan kekhawatiran bahwa sintesis politik desentralisasi ini akan menjadi tesis kembali. Tentu tesis akan menghasilkan antitesis berupa kondisi politik desentralisasi yang kontraproduktif, keluar dari spirit mulia sistem desentralisasi dan demokratisasi serta motivasi awal dari dibentuknya DOB.

Ada tiga skenario antitesis yang dapat muncul di tengah polemik dan kekhawatiran tersebut, dan ketiga-tiganya mengkhawatirkan. **Pertama**, antitesis berupa suatu pemerintahan daerah yang tidak terkendali dan dapat melemahkan bangunan sistem NKRI. **Kedua**, sebagai gerakan yang lebih ekstrim dari yang pertama adalah adanya gerakan separatisme untuk membentuk negara sendiri. **Ketiga**, pembentukan DOB yang tanpa kendali akan memunculkan masalah sosial, politik, meluasnya praktik korupsi, dan praktik sistem administrasi publik dan manajemen pemerintahan yang tidak didasarkan pada prinsip-prinsip tatakelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Antitesis dari penyelenggaraan desentralisasi, demokratisasi, dan otonomi daerah tersebut memunculkan kebijakan untuk melakukan penataan terhadap pembentukan DOB. Penataan DOB menjadi salah satu isu penting saat ini, termasuk di Kalbar, dan menjadi fokus pemerintah dalam upaya membangun sistem hubungan pusat-daerah, yang didasarkan pada sistem pemerintahan dan filosofi NKRI. Tentu penataan daerah tidak identik dengan meniadakan kemungkinan pembentukan DOB atau pemekaran wilayah. Penataan dalam konteks ini dimaknai sebagai usaha pembentukan DOB yang tidak sekadar didasarkan pada aturan normatif seperti diatur di dalam UU

No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 78 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, pembentukan DOB di Kalbar perlu didesain secara komprehensif dengan mempertimbangkan dimensi geografi, dimensi demografi, dan dimensi sistem yang meliputi sistem pertahanan keamanan, sistem politik dan budaya, sistem ekonomi, sistem administrasi, dan sistem manajemen pemerintahan.

Kajian penataan daerah secara komprehensif dengan mempertimbangkan ketiga dimensi tersebut sangat penting. Dikatakan demikian sebab penambahan jumlah DOB secara langsung akan sangat mempengaruhi manajemen penyelenggaraan pemerintahan secara nasional dan pemerintahan daerah. Sebagaimana dipahami, tujuan penyelenggaraan otonomi daerah dan pembentukan DOB pada hakikatnya adalah untuk, **pertama, meningkatkan kesejahteraan masyarakat; kedua, meningkatkan kualitas pelayanan publik; dan, ketiga, meningkatkan daya saing daerah.** Untuk itu, desain penataan daerah ini dilakukan untuk menjawab secara obyektif berapa jumlah ideal provinsi, kabupaten, dan kota di wilayah Kalbar sampai dengan tahun 2025. Jawaban itu diperlukan agar pemekaran wilayah yang akan dilakukan sungguh-sungguh dapat menjawab kebutuhan masyarakat dan terselenggaranya pemerintahan daerah yang lebih efektif dan efisien.

2.2. Dasar Konstitusional Penataan Daerah

Penyusunan Desain Penataan Daerah (Detada) yang dilakukan di Provinsi Kalbar senantiasa melihat dan mempertimbangkan kepentingan nasional, dengan memperhatikan prinsip-prinsip desentralisasi, demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhususan wilayah suatu daerah. Secara konstitusional, desain besar penataan daerah ini mengacu kepada:

Pertama, UUD 1945, pasal 18, yang menjelaskan prinsip-prinsipnya sebagai berikut.

- a. NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang (pasal 18, ayat (1), UUD 1945).

- b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (pasal 18, ayat (2), UUD 1945).
- c. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat (pasal 18, ayat (5), UUD 1945).
- d. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota, atau antarprovinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah (pasal 18A, ayat (1), UUD 1945).
- e. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang (pasal 18B, ayat (1), UUD 1945).
- f. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 4 ayat (3) menyebutkan bahwa pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari suatu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Ayat (4) menyebutkan pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih sebagaimana dimaksudkan pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 5 UU ini juga mengemukakan bahwa pembentukan daerah sebagaimana yang diatur di dalam pasal 4 ayat (1 s.d. 4) harus memenuhi syarat administratif, syarat teknis, dan syarat fisik kewilayahan.

Kedua, PP No. 78 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Pasal 6 ayat (1) menjelaskan bahwa suatu daerah dibentuk berdasarkan syarat-syarat kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, pertahanan dan keamanan (hankam), kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Ketiga, Peraturan Mendagri No. 21 Tahun 2010 tentang Pedoman Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran. Pasal 1, ayat (5), evaluasi adalah proses yang sistematis untuk mengukur, memberi nilai secara obyektif dan valid, mengetahui

dampak dari suatu kegiatan, dan untuk membantu dalam pengambilan keputusan, dengan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap keberhasilan yang diharapkan. Pasal 1, ayat (6), menyatakan bahwa Peta Kapasitas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom Hasil Pemekaran adalah pengelompokan daerah otonom hasil pemekaran berdasarkan faktor peningkatan kesejahteraan masyarakat, tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), ketersediaan pelayanan publik, dan peningkatan daya saing daerah.

Berdasarkan yuridis konstitusional di atas, terkait pula dengan UU No. 12 Tahun 2011 pada pasal 7 ayat (1) huruf f dan g, bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota, serta mengacu pada Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) di Indonesia Tahun 2012-2025 Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri), yaitu hanya ada dua susunan daerah otonom, yaitu daerah otonom provinsi dan daerah otonom kabupaten dan kota, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan besaran (*size approach*), artinya, provinsi merupakan daerah otonom besar, sedangkan kabupaten/kota merupakan daerah otonom kecil.

Atas dasar konstruksi hukum di atas, maka model desentralisasi berkeseimbangan (*equilibrium decentralization model*) selaras dengan cita-cita hukum Indonesia. Artinya, model azas desentralisasi berkeseimbangan menerapkan pola pembagian urusan pemerintahan secara proporsional antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pola pembagian seperti ini juga bisa dipersamakan dengan model piramida terbalik; dalam arti, pemerintah pusat lebih banyak membuat kebijakan, sedangkan pemerintahan daerah kabupaten/kota lebih banyak menjalankan urusan bersifat teknis operasional.

Daerah Kalimantan Barat, sebagai daerah yang memiliki wilayah perbatasan antarnegara, sepatasnya mempertimbangkan kekhususan tersebut. Dengan spesifikasi dan nilai strategis kawasan perbatasan, pemerintah daerah memerlukan kewenangan yang besar untuk mengembangkan kawasan tersebut menjadi kawasan pertumbuhan ekonomi baru. Selama ini, meskipun sudah ada UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, Pemerintah Daerah tidak memiliki kewenangan yang besar untuk mengelola sumberdaya ekonomi yang ada di kawasan perbatasan tersebut.

Berdasarkan kekhususan geografis berupa daerah perbatasan, maka sangat relevan bilamana desentralisasi di Kalbar bersifat asimetris. Relevan karena didasarkan pada tiga argumen pokok.

Pertama, argumen legal konstitusional dan peraturan perundang-undangan. Desentralisasi asimetris secara legal konstitusional memiliki akar yang kuat dalam Konstitusi Republik Indonesia. Ia bahkan menjadi spirit yang *inherent* dalam penyusunan kerangka hukum dan implementasi desentralisasi Indonesia sejak awal kemerdekaan, walaupun dalam berbagai peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi hal tersebut tidak dirumuskan secara tajam. UUD 1945, pasal 18, ayat (1), menyatakan adanya daerah otonom provinsi serta daerah otonom kabupaten/kota. Kemudian di dalam pasal 18 B, ayat (2), dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat adat berserta hak-hak konstitusional sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.

Kalbar memiliki kekhususan karena berbatasan langsung dengan negara lain. UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, pasal 1, butir 6, menyatakan bahwa kawasan perbatasan adalah bagian dari wilayah negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain. Rumusan UU ini bermakna bahwa batas wilayah negara di darat tidak lain adalah kawasan kecamatan. Hal itu berarti pemerintah pusat dan pemerintah daerah berwenang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara dan kawasan perbatasan (pasal 9); dan, pemerintah provinsi berwenang melaksanakan kebijakan pemerintah pusat dan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan (pasal 11 ayat (1) huruf a), jo pasal 12 ayat (1) huruf a). Dalam pada itu, pasal 11 ayat (1) huruf c menyatakan bahwa pemerintah provinsi berwenang melakukan pembangunan kawasan perbatasan antarpemerintah daerah dan atau antara pemerintah daerah dengan pihak ketiga (jo pasal 12 ayat (1) huruf d). Hal ini diperkuat oleh penjelasan pasal 11 dan 12 huruf c dan d bahwa yang dimaksud dengan ketentuan ini adalah pembangunan kawasan perbatasan yang bersifat lintas kabupaten atau lintas provinsi dan atau melibatkan pihak ketiga. Dengan demikian, konstitusi dan peraturan perundang-undangan memberikan argumentasi yang selaras dengan desain besar penataan daerah. Meskipun penetapan kawasan khusus, yang dalam hal ini adalah kawasan perbatasan, ditujukan untuk kepentingan nasional, tetapi manfaatnya harus dirasakan oleh daerah yang bersangkutan.

Kedua, argumen empirik. Secara empirik desentralisasi asimetris yang berhubungan dengan desain penataan daerah di Indonesia telah dipraktikkan di Nangroe Aceh Darussalam (NAD), Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), dan Daerah Khusus Istimewa Jakarta. Cara pandang asimetris ini sebenarnya secara kelembagaan juga dipraktikkan dalam pembentukan Kawasan Pertumbuhan Ekonomi Terpadu (KAPET) dan model-model kota mandiri yang ada di berbagai daerah di Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut, maka Kalbar yang memiliki akar historis sebagai daerah Istimewa Kalbar di masa Republik Indonesia Serikat tahun 1949, dan sebagai satuan daerah bagian atau kesatuan kenegaraan yang merupakan cikal bakal terbentuknya Provinsi Kalbar, yang pada masa lalu terdiri dari swapraja dan neoswapraja, patut dipertimbangkan untuk mendapat desentralisasi asimetris.

Ketiga, argumen komparatif. Asimetris dalam pengaturan hubungan pusat-daerah umum dipraktikkan di berbagai negara dengan alasan multikulturalisme, solusi atas gerakan segregasi, maupun desain nasional untuk menjawab tantangan ekonomi dan globalisasi. Secara garis besar desain desentralisasi asimetris dikembangkan atas dua motivasi dasar, yakni: (a) motivasi politik untuk meredam gejolak pemisahan daerah dan pengakuan atas multikulturalisme, dan (b) motivasi ekonomi demi penguatan kapasitas pemerintahan lokal dan pengembangan kawasan-kawasan ekonomi tertentu. Namun, dalam praktiknya, banyak negara menghubungkan desentralisasi asimetris ini dengan kebutuhan pengembangan ekonomi, pengembangan kawasan khusus, jawaban atas tantangan globalisasi, dan kebutuhan memperkuat kapasitas pemerintahan daerah secara setara.

Penataan daerah di Kalbar dimaksudkan untuk menjawab dua kebutuhan sekaligus, yaitu kebhinekaan dan ketunggalikaan. Kebhinekaan berarti memelihara multikulturalisme, sedangkan ketunggalikaan berarti menempatkan multikulturalisme dalam bingkai NKRI. Pemerintah pusat memiliki keterbatasan dan kesulitan mengelola kedua hal tersebut. Oleh sebab itu, desentralisasi asimetris sangat pantas diberikan kepada Kalbar.

2.3. Prinsip Dasar Perumusan Desain Penataan Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah dan pembentukan DOB akan sangat tergantung pada kesiapan dan kemampuan pemerintah daerah untuk membangun atau mengembangkan daerahnya secara mandiri. Dalam rangka itu, sistem pemerintahan harus ditata agar tercipta pemerintah daerah yang ekonomis, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Itu berarti berbagai elemen yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembentukan DOB perlu ditata secara komprehensif, sebagai manifestasi dari adanya kebijakan *grand design* otonomi daerah.

Sejalan dengan kebijakan moratorium pembentukan DOB, sampai saat ini hanya sedikit pemerintah daerah yang konsisten melakukan evaluasi dan pengukuran secara transparan dan obyektif terhadap kemampuan otonomi yang dijalankannya. Sebagai daerah otonom, tidak banyak pula daerah provinsi dan kabupaten/kota yang memiliki perhatian serius untuk membuat sebuah desain besar penataan daerahnya. Padahal, saat ini diperlukan standarisasi dan parameter, baik kuantitatif maupun kualitatif, serta kekhususan agar dapat diketahui kemampuan dan posisi suatu daerah untuk — mungkin atau tidak mungkin — membentuk DOB lagi.

Melakukan penataan dan mempersiapkan *masterplan* kemampuan daerah dalam membentuk dan menyelenggarakan otonomi daerah dapat menjadi titik awal untuk melihat secara obyektif jumlah ideal DOB. Hasil penataan tersebut dapat digunakan oleh pemerintah daerah dan masyarakat untuk mempersiapkan DOB secara bertahap, terencana, dan konsisten. Dengan cara demikian, DOB yang dibentuk memiliki kapasitas untuk berkembang.

Kapasitas yang dimaksud meliputi, **pertama**, kapasitas sumber daya yang dimiliki dan mampu didayagunakan secara optimal; **kedua**, kapasitas kewenangan yang mampu dijalankan; **ketiga**, kapasitas pelayanan yang mampu diberikan kepada masyarakat; **keempat**, kapasitas akuntabilitas yang mampu diberikan kepada masyarakat sebagai pemilik kedaulatan; **kelima**, kapasitas untuk menjaga keutuhan NKRI dan sinergisitas antara kepentingan nasional dan daerah; dan, **keenam**, kapasitas untuk dapat beradaptasi dengan kondisi dan perubahan lingkungan strategis. Untuk itu, sejalan dengan kebijakan desain besar penataan daerah otonom di Indonesia umumnya dan di Kalbar khususnya, desain penataan daerah 2012-2025 ini disusun dengan memperhatikan berbagai aspek sebagai berikut.

Pertama, menjaga keutuhan dan kepentingan strategis nasional. Kepentingan strategis nasional meliputi aspek geostrategik, geopolitik, dan geoekonomi. Geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi Indonesia merupakan strategi dalam memanfaatkan kondisi geografis Indonesia dalam peta global untuk menentukan kebijakan dalam mencapai tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Pembukaan UUD 1945. Geostrategi Indonesia diwujudkan dalam konsep ketahanan nasional. Oleh sebab itu, penataan daerah di Kalbar harus memperhatikan kepentingan strategis nasional itu. Aspek geostrategi wilayah Kalbar yang berbatasan langsung dengan wilayah Malaysia Timur, menjadikan daerah ini tidak hanya potensial menjadi kawasan ekonomi khusus yang memiliki daya saing bilateral dan regional, tetapi juga strategis dalam konteks politik, pertahanan, dan keamanan nasional.

Kedua, dinamika politik yang berkembang di daerah. Keinginan kuat untuk membentuk DOB di wilayah Kalbar dilatarbelakangi oleh beberapa hal. Selain dilatarbelakangi oleh dinamika demokratisasi politik, khususnya dalam sistem hubungan pusat-daerah, juga didorong oleh beberapa isu strategis, yakni adanya disparitas sosial-ekonomi, dan ketertinggalan pembangunan. Beberapa daerah di Kalbar sesungguhnya memiliki potensi SDA yang luar biasa, tetapi daerah tersebut relatif masih tertinggal. Kondisi inilah yang memicu adanya keinginan untuk meningkatkan kewenangan dan kemandirian daerah dalam pengelolaan potensi lokal yang ada di daerah masing-masing, dalam bentuk pembentukan provinsi dan kabupaten/kota.

Ketiga, kondisi dan posisi strategis wilayah Kalbar. Secara kewilayahan, posisi Kalbar sangat strategis sebab berbatasan langsung dengan negara lain, yaitu Malaysia Timur. Daerah perbatasan ini membentang dari barat ke timur sepanjang sekitar 966 Km. Ada lima kabupaten yang berbatasan langsung dengan Malaysia Timur ini, yaitu Kabupaten Sambas, Kabupaten Bengkayang, Kabupaten Sanggau, Kabupaten Sintang, dan Kabupaten Kapuas Hulu. Ada 15 kecamatan dan 112 desa yang berada pada lini terdepan. Jika diasumsikan bahwa kawasan perbatasan merupakan kawasan yang berjarak 20 Km dari garis batas sepanjang 966 Km, terhitung dari Tanjung Dato, Kabupaten Sambas, yang berada di ujung paling barat, sampai ke Kabupaten Kapuas Hulu yang berada di ujung paling timur, maka luas kawasan perbatasan meliputi 19.320 Km², atau 1.932.000 Ha. Posisi strategis secara ekonomi, politik, dan hankam ini menjadi pertimbangan pokok mengapa wilayah Kalbar perlu didesain dan ditata kembali secara komprehensif.

Keempat, kebutuhan dan implikasi jangka panjang dari pembentukan DOB bagi pembangunan di daerah. Kalbar merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki jumlah kabupaten tertinggal terbanyak, yaitu sepuluh dari 14 kabupaten/kota. Indeks Pembangunan Manusia-nya (IPM) berada pada urutan ke-28 dari 33 provinsi. Tingkat kemiskinan masih cukup tinggi, yaitu sekitar 9% dari total jumlah penduduk. Sementara itu, sebagian besar infrastruktur dasar masih sangat memperhatikan. Kondisi ini menjadikan 64,26% desa di Kalbar masuk kategori desa tertinggal. Penataan daerah dengan membentuk DOB diharapkan dapat meretas berbagai ketertinggalan dan kemiskinan yang ada.

2.4. Kerangka Pikir Penataan Daerah

Kerangka pikir penataan daerah otonom dibangun dengan mempertimbangkan tiga dimensi dasar untuk menuju daerah otonom yang maju-mandiri. **Pertama**, dimensi geografi, bersifat relatif tetap, mencakup luas dan karakteristik (kualitas) wilayahnya. **Kedua**, dimensi demografi, bersifat relatif dinamis, yakni manusia yang menjadi subyek dan obyek dari daerah otonom yang mencakup jumlah dan kualitasnya. **Ketiga**, dimensi sistem, yang bersifat sangat dinamis, terdiri dari sistem pertahanan dan keamanan, sistem sosial politik dan budaya, sistem sosial ekonomi, sistem keuangan, sistem administrasi publik, serta sistem manajemen pemerintahan.

2.4.1. Dimensi Geografi

Dimensi ini menggambarkan bahwa setiap daerah otonom berdiri di atas satu wilayah geografi tertentu yang memenuhi syarat, baik luasan pada saat dibentuk maupun proyeksinya di masa depan untuk menampung dan mendukung aktivitas manusia yang ada di atasnya. Selain itu, dilihat juga kualitasnya, yakni karakteristik geografi yang memungkinkan satu daerah otonom mengembangkan kemampuannya dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan. Dengan demikian, diperlukan syarat minimal tentang luas dan karakteristik geografi untuk membentuk sebuah daerah otonom provinsi, kabupaten, maupun kota. Dimensi geografi ini juga mempertimbangkan kekhususan suatu daerah jika dilihat dari aspek geostrategis wilayahnya, seperti wilayah kepulauan dan kawasan yang memiliki perbatasan laut atau darat dengan negara lain.

2.4.2. Dimensi Demografi

Dimensi demografi ini menunjukkan perlunya syarat minimal jumlah serta karakteristik tertentu penduduk dari suatu daerah otonom agar yang bersangkutan dapat berkembang secara lestari. Syarat minimal tersebut berlaku untuk daerah otonom baru yang akan dibentuk, baik daerah otonom provinsi, kabupaten, kota, maupun bagi daerah otonom yang sudah ada.

2.4.3. Dimensi Sistem

Dimensi sistem ini bersifat dinamis dan berkembang sesuai dengan situasi lingkungan internal dan eksternal. Dimensi sistem yang dikaji adalah sebagai berikut.

2.4.3.1. Sistem Pertahanan dan Keamanan

Mempertimbangkan aspek sistem pertahanan dan keamanan dalam penataan daerah dimaksudkan agar pembentukan daerah otonom baru jangan membahayakan sistem pertahanan dan keamanan negara.

2.4.3.2. Sistem Ekonomi

Mempertimbangkan sistem sosial ekonomi dimaksudkan agar penataan daerah mengandung semangat pengembangan yang mencakup komponen *input* berupa sumber daya ekonomi yang meliputi kekayaan alam, lokasi strategis, budaya, serta SDM berkualitas yang mampu mengubah potensi ekonomi menjadi kekuatan nyata. Dengan demikian, sebuah DOB selain dapat menjaga keberlanjutan penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan, juga dapat mewujudkan kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakatnya.

2.4.3.3. Sistem Keuangan

Mempertimbangkan aspek sistem keuangan dimaksudkan agar penataan daerah memperhatikan faktor-faktor yang mencakup kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dan potensi sumber-sumber keuangan yang memungkinkan daerah, baik yang akan dibentuk maupun yang sudah ada, memiliki kemandirian dalam bidang keuangan.

2.4.3.4. Sistem Sosial Politik dan Budaya

Mempertimbangkan aspek sistem sosial politik dalam penataan daerah harus dapat menggambarkan nilai-nilai dan kenyataan sosial politik dan budaya yang ada pada masing-masing daerah dengan tetap menjaga pluralisme dan semangat multikulturalisme.

2.4.3.5. Sistem Administrasi Publik

Mempertimbangkan aspek sistem administrasi publik dimaksudkan agar penataan daerah memperhitungkan pengembangan hal-hal yang mencakup organisasi dan manajemen dari suatu negara, termasuk pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

2.4.3.6. Sistem Manajemen Pemerintahan

Mempertimbangkan aspek sistem manajemen pemerintahan dimaksudkan agar penataan daerah memperhatikan hal-hal yang lebih bersifat operasional dan terukur, mencakup prinsip dan fungsi manajemen dalam penataan daerah.

2.5. Parameter Penataan Daerah

Parameter-parameter utama yang digunakan sebagai penjabaran dari ketiga dimensi kerangka pikir di atas adalah sebagai berikut.

2.5.1. Parameter Geografi

Menyediakan dasar pertimbangan luas wilayah (cakupan dan batas), dengan faktor yang dominan di dalam aspek geografi adalah hidrografi, perairan kepulauan, tutupan lahan, lingkungan, *geo-hazards*, dan peta dasar.

2.5.2. Parameter Demografi

Dimensi ini menyediakan dasar pertimbangan pembentukan DOB dengan memperhitungkan faktor kependudukan dalam penataan daerah di Kalbar tahun 2012-2025 sebagai berikut:

- a. Jumlah Penduduk. Menetapkan batasan jumlah penduduk minimal serta kualitas SDM yang memungkinkan daerah otonom bersangkutan dapat berkembang secara mandiri.
- b. Sumber Daya Manusia. Memberikan penilaian kepemilikan SDM yang difokuskan pada penduduk berusia 20-54 tahun dan pemenuhan kebutuhan birokrasi sekurang-kurangnya tingkatan diploma. Sebagian besar kabupaten/kota (55%) memiliki kurang dari 5% penduduk berusia 20-54 tahun berpendidikan tinggi.
- c. Kuantitas dan Kualitas SDM. Menetapkan jumlah dan mutu SDM yang ditentukan oleh kebutuhan daerah bersangkutan, yang dijadikan pertimbangan kelayakan suatu daerah untuk mekar, yaitu wilayah yang antara lain memiliki sumber daya yang memadai untuk dapat memberikan pelayanan sosial minimum pada rakyatnya.
- d. Distribusi Penduduk. Menjaga keseimbangan distribusi penduduk dari provinsi dan 14 kabupaten/kota yang ada di Kalbar.
- e. Keserasian Penduduk. Mempertimbangkan keserasian penduduk antara kawasan, yang dalam jangka panjang akan merenggang.

2.5.3. Parameter Sistem

Dimensi ini menyediakan dasar pertimbangan pembentukan DOB dengan memperhitungkan faktor-faktor sistem dalam penataan daerah di Kalbar tahun 2012-2025, sebagai berikut.

2.5.3.1. Sistem Pertahanan dan Keamanan

- a. Menjamin pembentukan daerah otonom berada dalam koridor NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 beserta kepentingan nasional, baik yang bersifat abadi maupun yang bersifat dinamis, yang memiliki jenjang pemerintahan dua jenjang, pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah.

- b. Mempertimbangkan wawasan-wawasan dasar dan beberapa asumsi yang melatarbelakangi pembentukan daerah otonom (antara lain, geopolitik, dan geostrategis) di tingkat daerah, nasional, regional, dan internasional.
- c. Mempertimbangkan pembagian teritorial pemerintahan daerah, berdasarkan latar belakang: (i) sejarah (bekas kerajaan besar dan kecil); (ii) fungsional (daerah kota dan kabupaten); (iii) ekonomis (terutama untuk daerah otonom baru); (iv) administratif (untuk daerah otonom baru, terutama untuk memperkokoh rentang kendali pemerintahan); (v) etnis (kebhinnekaan dan keharmonisan); dan juga gabungan dari beberapa di antaranya.
- d. Memperhitungkan dan menyiapkan kebutuhan kelengkapan perangkat pertahanan dan keamanan dalam pembentukan daerah otonom.
- e. Menyeimbangkan pola penataan wilayah yang tertuang dalam bentuk provinsi, kabupaten/kota, dengan penataan wilayah kompartemen strategis.
- f. Mensinergikan antara tata ruang pemda (pendekatan kesejahteraan) dan tata ruang pertahanan (pendekatan keamanan), khususnya untuk wilayah yang termasuk kawasan strategis pertahanan dan keamanan.
- g. Memperkenalkan konsep kabupaten/kota perkuatan untuk wilayah-wilayah strategis dari sisi pertahanan dan keamanan, dengan memberikan insentif lebih menarik dari pemekaran itu sendiri. Perhatian khusus dari aspek pertahanan dan keamanan adalah daerah yang berbatasan langsung dengan Malaysia Timur.

2.5.3.2. Sistem Ekonomi

Mempertajam sasaran kesejahteraan rakyat dengan ukuran peningkatan IPM, yang merupakan indeks gabungan dari aspek ekonomi, pendidikan, dan kesehatan, yaitu:

- a. Kriteria kelayakan pemekaran daerah dari sudut pandang sosial-ekonomi yang harus dipenuhi setidaknya adalah prediksi pertumbuhan ekonomi daerah $\geq 5\%$ untuk menjaga agar pemekaran daerah tidak

menyebabkan menurunnya pertumbuhan ekonomi pada daerah otonom baru.

- b. Memiliki potensi SDA yang cukup untuk dijadikan modal dasar bagi daerah guna mendorong perekonomian daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Potensi tersebut dikaji secara mendalam melalui interpretasi secara ilmiah dari citra satelit untuk memastikan bahwa potensi SDA tersebut benar-benar nyata.

2.5.3.3. Sistem Keuangan

- a. Memiliki kapasitas fiskal yang memadai sebanding dengan urusan-urusan pemerintahan yang diselenggarakannya. Kapasitas fiskal mencakup penerimaan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH).
- b. Harmonisasi peraturan perundang-undangan (regulasi) dan kebijakan antara pusat dan daerah, penerapan dan pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) penyelenggaraan pemerintahan, dan penyempurnaan regulasi dan kebijakan keuangan daerah untuk keadilan (keseimbangan vertikal) serta penguatan kapasitas keuangan daerah.
- c. Mengalihkan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Dekon/TP) ke Dana Alokasi Khusus (DAK) disertai peningkatan pemerataan dalam distribusi keuangan antardaerah (keseimbangan horizontal), pemberdayaan PAD, dan alternatif sumber pembiayaan pembangunan daerah.
- d. Peningkatan dan pemberian sistem insentif kerjasama antardaerah dalam penyelenggaraan pembangunan daerah dan kerjasama antara pemerintah daerah dengan swasta.
- e. Perbaikan pengelolaan keuangan daerah untuk mewujudkan transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme maupun efisiensi, dan efektifitas pengeluaran pemerintah daerah.
- f. Penegakan hukum dalam pengawasan keuangan di daerah dan peningkatan pengawasan melalui pembatalan Peraturan Daerah (Perda) bermasalah.

- g. Evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam aspek keuangan dan penegakan terhadap regulasi dan kebijakan penataan daerah (yang saat ini adalah PP No. 78 Tahun 2007).
- h. Pembatasan jumlah daerah otonom, pemberian sistem insentif bagi penggabungan daerah, dan penentuan batas minimal Penerimaan Daerah Sendiri (PDS) untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan persyaratan penyusunan Kerangka Anggaran Jangka Menengah Daerah induk maupun daerah hasil pemekarannya.

2.5.3.4. Sistem Sosial Politik dan Budaya

- a. Memantapkan konsolidasi demokrasi di tingkat lokal, penjalinan kohesivitas sosial di tengah-tengah elemen daerah, serta akulturasi budaya masyarakat daerah.
- b. Menghindari penataan daerah yang menimbulkan potensi terjadinya konflik antaretnis, agama, ras, dan kelompok kepentingan dan mendorong semakin kuatnya kelekatan sosial antarberbagai perbedaan yang ada di daerah.
- c. Mencegah penataan daerah yang menyebabkan hilangnya suatu budaya lokal dan dominasi satu budaya dengan budaya lainnya (yang diharapkan justru adalah pengembangan dan penerimaan budaya atas budaya lainnya).
- d. Memperhatikan perubahan lingkungan strategis dan pengukuran kondisi lokalitas.

2.5.3.5. Sistem Administrasi Publik

- a. Menentukan criteria dan proses penataan dengan mempertimbangkan nilai-nilai dasar pembentukan daerah otonom yang terdiri atas efisiensi dan efektivitas administrasi, demokrasi pemerintahan, dan ketahanan nasional. Efisiensi dan efektivitas administrasi, yang mencakup daya saing daerah (kemampuan daerah mengembangkan wilayah), skala ekonomi, jumlah beban daerah (jumlah urusan dan kewenangan), serta *span of control*, aksesibilitas, dan potensi wilayah. Sedangkan demokrasi

pemerintahan mencakup aspirasi masyarakat, kontrol masyarakat, dan keterwakilan Selanjutnya, ketahanan nasional mencakup geopolitik dan geostrategis.

- b. Memperhatikan dan mempertimbangkan usia pemerintahan (untuk kabupaten/kota telah tujuh tahun) dan kondisi obyektif luas wilayah daerah otonom (luas wilayah yang dinilai layak didasarkan pada luas rata-rata yang bersifat regional).
- c. Mempertimbangkan rentang kendali kemampuan pelaksanaan peran provinsi untuk mengkoordinasikan dan memfasilitasi pemerintahan kabupaten/kota yang berbeda terutama atas pertimbangan aksesibilitas. Dengan penggunaan teknologi informatika dan komunikasi rentang kendali pemerintahan dapat diperluas. Untuk region luar Jawa sebesar 14 kabupaten/kota.
- d. Mengembangkan teknologi informatika dan komunikasi untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan.

2.5.3.6. Sistem Manajemen Pemerintahan

- a. Pengelolaan personil mencakup jumlah dan kualitas yang dikelola dengan baik sehingga mampu mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah secara optimal.
- b. Pengelolaan administrasi keuangan daerah yang transparan dan akuntabel dalam setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk mendukung terciptanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*).
- c. Pengelolaan aset dan peralatan pemerintahan yang mencukupi dan pengadministrasian yang baik guna mendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan.
- d. Pengelolaan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Pengelolaan data dan dokumen secara berkesinambungan yang dapat diakses oleh instansi terkait dan masyarakat.

BAB III

Desain Penataan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat

3.1. Pengantar

Memperkirakan (estimasi) jumlah ideal provinsi dan kabupaten/kota di wilayah Kalbar sampai dengan tahun 2025 bukanlah pekerjaan mudah. Kegiatan ini membutuhkan metode yang tepat, data yang akurat, dimensi kajian yang lengkap, dan komunikasi dengan masyarakat (*stakeholders*) secara luas. Keseluruhan dari kebutuhan tersebut mesti dirangkum dengan menggunakan pendekatan kombinasi, ialah sebagai berikut.

Pertama, kombinasi perhitungan estimasi yang rasional dan realistis, dengan memadukan antara perhitungan berdasarkan potensi pemekaran yang mempertimbangkan aspirasi daerah, dan perhitungan berdasarkan kelayakan pemekaran yang mempertimbangkan dimensi geografi; dimensi demografi; dan, dimensi kesisteman yang mencakup sistem pertahanan keamanan, sistem ekonomi, sistem keuangan, sistem sosial politik dan budaya, sistem administrasi publik, dan sistem manajemen pemerintahan.

Kedua, kombinasi pengolahan data untuk keperluan estimasi dengan metode analisis kuantitatif, terutama terkait dengan dimensi geografi, dimensi demografi, dan dimensi kesisteman, khususnya sistem ekonomi dan keuangan, serta analisis kualitatif, terutama terkait dengan aspek kesisteman lainnya, yaitu sistem pertahanan keamanan, politik dan sosial budaya, administrasi publik, dan manajemen pemerintahan.

Berdasarkan pemikiran tersebut, berikut ini diuraikan desain penataan daerah dengan mempertimbangkan masing-masing aspek secara berurutan, mulai dari dimensi geografi, dimensi demografi, dimensi kesisteman bidang pertahanan keamanan, bidang ekonomi, bidang keuangan, bidang politik dan sosial budaya, bidang administrasi publik, dan akhirnya ditutup dengan bidang manajemen pemerintahan. Hasil analisis terhadap keseluruhan dimensi tersebut selanjutnya akan digunakan sebagai dasar melakukan estimasi terhadap jumlah ideal provinsi dan kabupaten/kota di wilayah Kalbar.

Dengan demikian, hasil estimasi ini bukan saja merupakan hasil kombinasi dari perhitungan yang rasional dan realistis dengan aspirasi daerah, kombinasi dari analisis kuantitatif dan kualitatif, tetapi juga merupakan hasil kombinasi dari agregasi pertimbangan seluruh aspek.

3.2. Pertimbangan Penataan Daerah

3.2.1. Dimensi Geografi

Pendekatan geografi dapat diartikan sebagai suatu metode atau cara (analisis) untuk memahami berbagai gejala dan fenomena geosfer, khususnya interaksi antara manusia terhadap lingkungannya. Adanya interaksi antara manusia dengan lingkungannya atau dengan wilayahnya menyebabkan adanya ikatan suatu kelompok masyarakat berdasarkan wilayahnya. Dimensi geografis dalam pemekaran wilayah timbul karena adanya ikatan-ikatan yang bermotif politik pada masyarakat yang tinggal di suatu daerah. Kuat lemahnya ikatan tersebut sangat tergantung kepada seberapa besar daya tarik politik terhadap hadirnya kesatuan masyarakat karena kesamaan geografis tersebut sebagai suatu kesatuan politis.

Kesamaan pandangan masyarakat akibat adanya kesatuan wilayah secara geografis menjadi pembenaran dalam proses pemekaran suatu wilayah. Kondisi geografis suatu daerah akan berpengaruh terhadap pembentukan identitas suatu kelompok masyarakat, yang akhirnya akan berkembang menjadi satu kesatuan politik, misalnya, masyarakat daerah perbatasan, sungai, pulau, hutan, pantai, atau gunung. Masyarakat yang terpisah secara geografis cenderung membentuk komunitas tersendiri dan akan menjadi dasar pembentukan kelompok masyarakat. Dimensi geografi dalam pemekaran wilayah tidak hanya mempertimbangkan aspek lingkungan seperti pantai, sungai, atau gunung, tetapi juga mempertimbangkan aspek keruangan (*spatial*) seperti luas wilayah dan aspek kompleks wilayah (*regional complex*) seperti wilayah perbatasan antarnegara, keadaan geologi, dan keterisolasian.

Provinsi Kalbar, dari aspek keruangan, terletak di bagian barat pulau Kalimantan atau di antara garis 2°08' LU serta 3°02' LS serta di antara 108°30' BT dan 114°10' BT pada peta bumi. Adapun batas wilayahnya, di sebelah utara berbatasan dengan Sarawak (Malaysia Timur), di sebelah selatan berbatasan dengan Laut Jawa dan Kalimantan Tengah, di sebelah timur berbatasan dengan Kalimantan Timur, dan di sebelah barat berbatasan dengan Laut Natuna dan Selat Karimata. Sebagian besar wilayah provinsi merupakan daratan berdataran rendah. Wilayah ini membentang lurus dari utara ke selatan sepanjang lebih dari 600 Km dan dari barat ke timur sepanjang sekitar 850 Km. Dengan posisi ini, Kalbar merupakan satu-satunya provinsi di Indonesia yang secara resmi telah mempunyai akses jalan darat untuk masuk dan keluar negara lain. Hal ini dapat terjadi karena antara Kalbar dan Sarawak telah terbuka jalan darat antarnegara dari Pontianak–Entikong–Kuching (Sarawak, Malaysia) sepanjang sekitar 400 Km.

Secara umum, daratan Kalbar merupakan dataran rendah; memiliki ratusan sungai yang aman bila dilayari; dan, sejumlah bukit yang menghampar dari barat ke timur sepanjang Lembah Kapuas serta Laut Natuna/Selat Karimata. Sebagian daerah berawa-rawa bercampur gambut dan hutan *mangrove*. Wilayah daratan ini juga diapit oleh dua jajaran pegunungan, yaitu Pegunungan Kalingkang (Kapuas Hulu) di bagian utara dan Pegunungan Schwaner di selatan sepanjang perbatasan dengan Provinsi Kalimantan Tengah.

Bila dilihat dari aspek luas wilayah, aspek perbatasan antarnegara, aspek persamaan ekologi, dan aspek SDA, maka sampai tahun 2025 Provinsi Kalbar dapat dimekarkan menjadi tiga provinsi dan pembentukan sepuluh kabupaten/kota. Kabupaten/kota ini tersebar di enam kabupaten, yaitu Kabupaten Sambas, Kabupaten Sanggau, Kabupaten Sintang, Kabupaten Kapuas Hulu, Kabupaten Ketapang, dan Kabupaten Bengkayang. Total jumlah kabupaten/kota yang ada dan yang akan dimekarkan menjadi 24 kabupaten/kota.

3.2.1.1. Rencana Penataan Kabupaten/Kota di Kalbar

3.2.1.1.1. Kabupaten Sambas

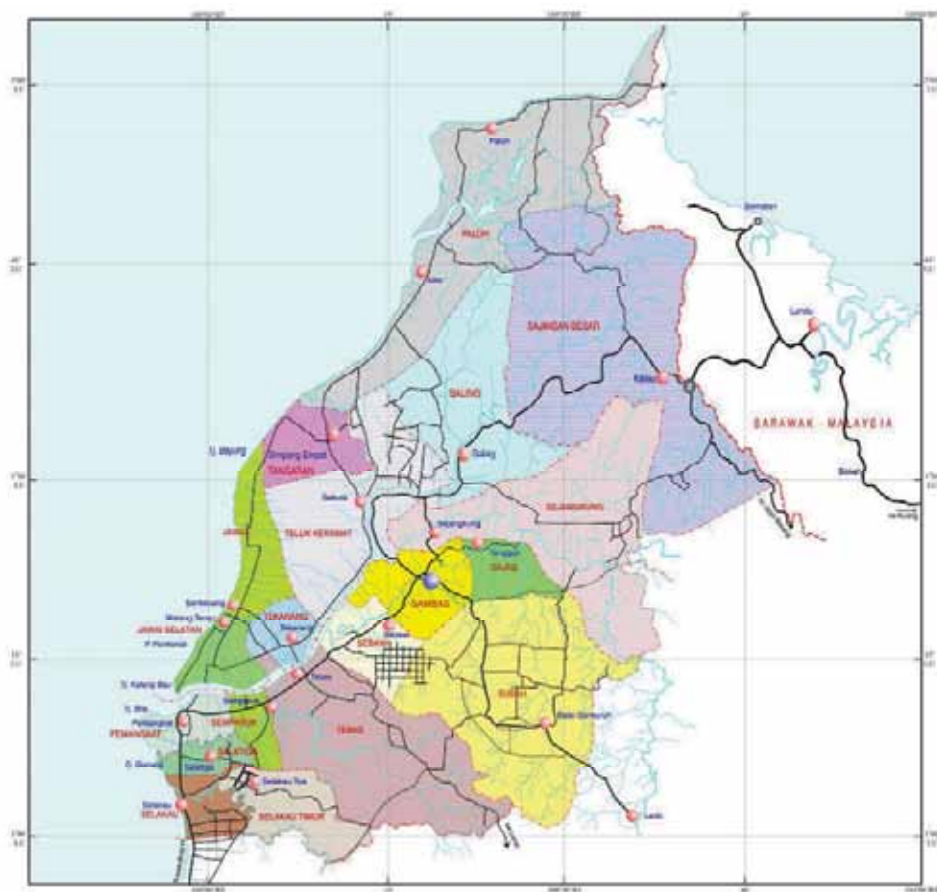
Kabupaten Sambas dapat dimekarkan menjadi dua kabupaten, yaitu Kabupaten Sambas (induk) dan Kabupaten Sambas Utara. Kabupaten baru terdiri atas Kecamatan Jawai, Kecamatan Jawai Selatan, Kecamatan Tekarang, Kecamatan Tangaran, Kecamatan Teluk Keramat, Kecamatan Galing, Kecamatan Sajingan Besar, dan Kecamatan Paloh. Pemekaran DOB ini didasarkan atas aspek kesamaan bentuk wilayah daratan dan aspek wilayah perbatasan. Kecamatan Paloh dan Kecamatan Sajingan Besar merupakan kecamatan yang berbatasan langsung dengan Sarawak/Malaysia Timur. Adapun batas Kabupaten Sambas Utara dengan kabupaten induk adalah sungai, Pembagian kecamatan untuk masing-masing kabupaten disajikan dalam tabel 3.1.

Tabel 3.1.
Rencana Pemekaran Kabupaten Sambas

Kabupaten Sambas (Induk)			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Selakau	129,51	2,03
2.	Selakau Timur	162,99	2,55
3.	Pemangkat	111,00	1,74
4.	Semparuk	90,15	1,41
5.	Salatiga	82,75	1,29
6.	Tebas	395,64	6,19
7.	Sambas	246,66	3,86
8.	Subah	644,55	10,08
9.	Sebawi	161,45	2,52
10.	Sajad	94,94	1,48
11.	Sejangkung	291,26	4,55
Subtotal		2.410,90	37,70

Kabupaten Sambas Utara			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Tekarang	83,16	1,30
2.	Jawai	193,99	3,03
3.	Jawai Selatan	93,51	1,46
4.	Teluk Keramat	554,43	8,67
5.	Galing	333	5,21
6.	Tangaran	186,67	2,92
7.	Sajingan Besar	1.391,2	21,75
8.	Paloh	1.148,84	17,96
Subtotal		3.984,80	62,30
Total		6.395,70	100

Gambar 3.1.
Peta Kabupaten Sambas



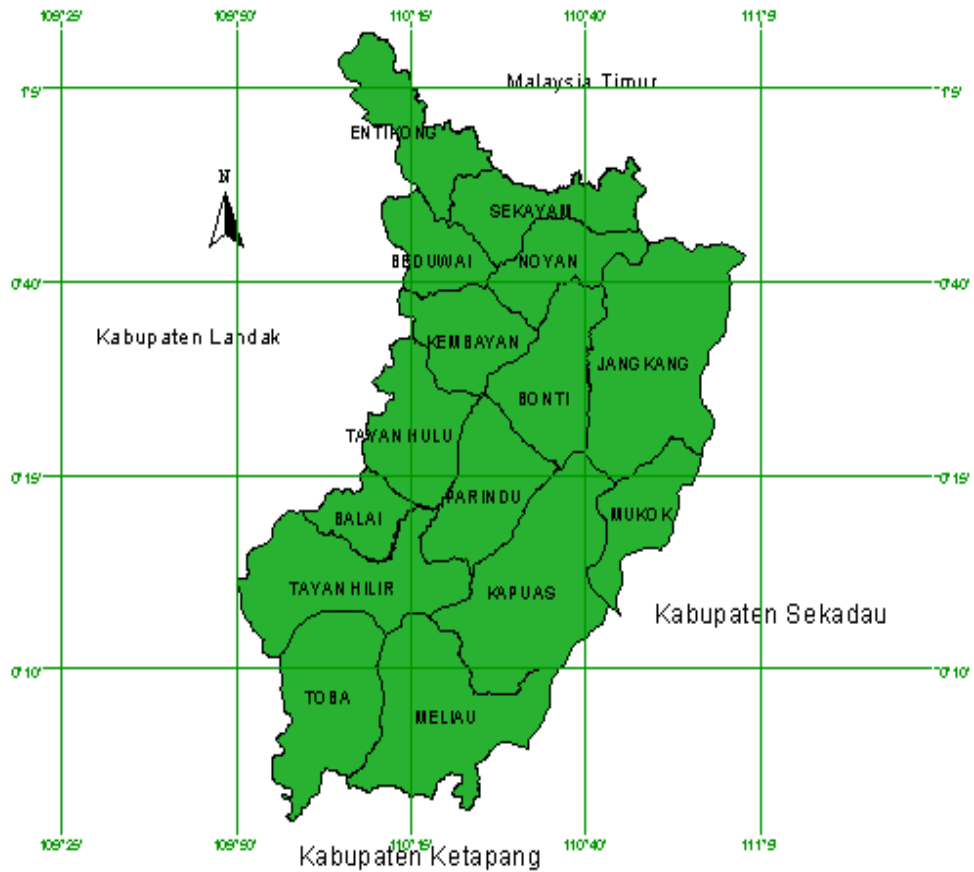
3.2.1.1.2. Kabupaten Sanggau

Kabupaten Sanggau dapat dimekarkan menjadi tiga kabupaten, yaitu Kabupaten Sanggau (induk), Kabupaten Sekayam Raya, dan Kabupaten Tayan. Dasar pemekaran Kabupaten Sekayam Raya adalah wilayah perbatasan, sedangkan pemekaran Kabupaten Tayan adalah persamaan geografi dan potensi SDA. Pembagian kecamatan untuk masing-masing kabupaten disajikan dalam tabel 3.2.

Tabel 3.2.
Rencana Pemekaran Kabupaten Sanggau

Kabupaten Sanggau (Induk)			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Kapuas	1.382,00	10,75
2.	M u k o k	501,00	3,90
3.	Bonti	1.121,80	8,72
4.	Parindu	593,90	4,62
5.	Jangkang	1.589,20	12,36
	Subtotal	5.187,90	40,35
Kabupaten Tayan			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	T o b a	1.127,20	8,77
2.	M e l i a u	1.495,70	11,63
3.	Tayan Hilir	1.050,50	8,17
4.	Balai	395,60	3,08
5.	Tayan Hulu	719,20	5,59
	Subtotal	4.788,20	37,24
Kabupaten Sekayam Raya			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Kembayan	610,80	4,75
2.	Beduwai	435,00	3,38
3.	Noyan	487,90	3,79
4.	Sekayam	841,01	6,54
5.	Entikong	506,89	3,94
	Subtotal	2.881,60	22,41
Total		12.857.70	100

Gambar 3.2.
Peta Kabupaten Sanggau



3.2.1.1.3. Kabupaten Sintang

Kabupaten Sintang dapat dimekarkan menjadi dua kabupaten, ialah Kabupaten Sintang (induk) dan Kabupaten Ketungau. Kabupaten baru terdiri atas Kecamatan Ketungau Hulu, Kecamatan Ketungau Tengah, dan Kecamatan Ketungau Hilir; ketiganya merupakan kecamatan yang berbatasan langsung dengan Sarawak, Malaysia Timur. Selain atas dasar adanya wilayah perbatasan, pemekaran juga didasarkan atas adanya SDA. Pembagian kecamatan untuk masing-masing kabupaten disajikan dalam tabel 3.3.

Tabel 3.3.
Rencana Pemekaran Kabupaten Sintang

Kabupaten Sintang (Induk)			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Serawai	2.127,50	9,83
2.	Ambalau	6.386,40	29,52
3.	Kayan Hulu	937,50	4,33
4.	Sepauk	1.825,70	8,44
5.	Tempunak	1.027,00	4,75
6.	Sungai Tebelian	526,50	2,43
7.	Sintang	277,05	1,28
8.	Dedai	694,10	3,21
9.	Kayan Hilir	1.136,70	5,25
10.	Kelam Permai	523,80	2,42
11.	Binjai Hulu	307,65	1,42
	Subtotal	15.769,90	72,89
Kabupaten Ketungau			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Ketungau Hilir	1.544,50	7,14
2.	Ketungau Tengah	2.182,40	10,09
3.	Ketungau Hulu	2,138,20	9,88
	Subtotal	5.865,10	27,11
	Total	21.635,00	100

Gambar 3.3.
Peta Kabupaten Sintang



3.2.1.1.4. Kabupaten Kapuas Hulu

Kabupaten Kapuas Hulu dapat dimekarkan menjadi tiga kabupaten, yakni Kabupaten Kapuas Hulu (induk), Kabupaten Banua Lajak, dan Kabupaten Sentarum. Kabupaten Banua Lajak terdiri dari Kecamatan Empanang, Kecamatan Puring Kencana, Kecamatan Badau, Kecamatan Batang Lupar, dan Kecamatan Embaloh Hulu. Kelima kecamatan di dalam Kabupaten Banua Lajak tersebut adalah kecamatan yang berbatasan langsung dengan Sarawak, Malaysia Timur. Berikutnya adalah Kabupaten Sentarum yang terdiri dari Kecamatan Jongkong, Kecamatan Hulu Gurung, Kecamatan Selimbau, Kecamatan Danau Sentarum, Kecamatan Suhaid, Kecamatan Semitau, Kecamatan Seberuang, Kecamatan Silat Hulu, dan Kecamatan Silat Hilir, Dasar pemekaran DOB di Kabupaten Kapuas Hulu ini adalah adanya wilayah perbatasan dan keterjangkauan.

Tabel 3.4.
Rencana Pemekaran Kabupaten Kapuas Hulu

Kabupaten Kapuas Hulu (Induk)			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Bunut Hulu	1.118,14	3,75
2.	Mentebah	781,26	2,62
3.	Bika	395,16	1,32
4.	Kalis	1.857,84	6,23
5.	Putussibau Selatan	72,45	0,24
6.	Hulu Kapuas	5.279,85	17,69
7.	Embaloh Hilir	786,30	2,63
8.	Bunut Hilir	844,10	2,83
9.	Boyan Tanjung	824,00	2,76
10.	Pengkadan	531,20	1,78
11.	Putussibau Utara	5.204,80	17,44
	Subtotal	17.695,10	59,29
Kabupaten Sentarum			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Silat Hilir	1.177,10	3,94
2.	Silat Hulu	1.061,80	3,56
3.	Hulu Gurung	432,90	1,45
4.	Jongkong	422,50	1,42

5.	Selimbau	510,53	1,71
6	Danau Sentarum	643,35	2,16
7.	Suhaid	465,91	1,56
8.	Seberuang	573,80	1,92
9.	Semitau	562,70	1,89
	Subtotal	5.850,59	19,61
Kabupaten Banua Lanjak			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Empanang	547,14	1,83
2.	Puring Kencana	258,66	0,87
3.	Badau	700,00	2,35
4.	Batang Lupar	1.332,90	4,47
5.	Embaloh Hulu	3.457,60	11,59
	Subtotal	6.296,30	21,10
	Total	29.841,99	100

Gambar 3.4.
Peta Kabupaten Kapuas Hulu

3.2.1.1.5. Kabupaten Ketapang

Kabupaten Ketapang dapat dimekarkan menjadi tiga kabupaten dan satu kota. Wilayah tersebut adalah Kabupaten Tumbang Titi, Kabupaten Jelai Kendawangan Raya, Kabupaten Hulu Air, dan Kota Ketapang. Kabupaten Tumbang Titi terdiri dari Kecamatan Tumbang Titi, Jelas Hulu, Pemahan, Sungai Melayu Rayak, dan Kecamatan Nanga Tayap. Kabupaten Jelai Kendawangan Raya terdiri dari Kecamatan Kendawangan, Manis Mata, Singkup, Marau, dan Kecamatan Airupas. Adapun Kabupaten Hulu Air terdiri dari Kecamatan Simpang Hulu, Simpang Dua, Sungai Laur, Hulu Sungai, dan Kecamatan Sandai. Kota Ketapang terdiri dari Kecamatan Delta Pawan, Muara Pawan, Benua Kayong, Matan Hilir Utara dan Kecamatan Matan Hilir Selatan. Dasar pemekaran DOB di Kabupaten Ketapang adalah aspek persamaan geografi dan potensi SDA.

Tabel 3.5.
Rencana Pemekaran Kabupaten Ketapang

Kota Ketapang			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Delta Pawan	74,00	0,24
2.	Muara Pawan	611,00	1,96
3.	Benua Kayong	349,00	1,12
4.	Matan Hilir Utara	720,00	2,30
5.	Matan Hilir Selatan	1.813,00	5,80
	Subtotal	3.567,00	11,42
Kabupaten Tumbang Titi			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Tumbang Titi	1.198,00	3,83
2.	Jelai Hulu	1.358,00	4,35
3.	Pemahan	326,00	1,04
4.	Sungai Melayu Rayak	122,00	0,39
5.	Nanga Tayap	1.728,00	5,53
	Subtotal	4.732,00	15,15

Kabupaten Jelai Kendawangan Raya			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Kendawangan	5.859,00	18,75
2.	Manis Mata	2.912,00	9,32
3.	Singkup	227,00	0,73
4.	Air Upas	793,00	2,54
5.	Marau	1.160,00	3,71
	Subtotal	10.951,00	35,05
Kabupaten Hulu Air			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Simpang Hulu	3.175,00	10,16
2.	Simpang Dua	1.048,00	3,35
3.	Sungai Laur	1.651,00	5,28
4.	Hulu Sungai	4.338,01	13,89
5.	Sandai	1.779,00	5,69
	Subtotal	11.991,01	38,38
	Total	31.241,01	100

3.2.1.1.6. Kabupaten Bengkayang

Berdasarkan aspek geografi Kabupaten Bengkayang dapat dimekarkan menjadi dua kabupaten yaitu Kabupaten Bengkayang yang terdiri dari duabelas kecamatan dan Kabupaten Sungai Raya yang terdiri dari lima kecamatan yaitu Kecamatan Sungai Raya, Capkala, Sungai Raya Kepulauan, Samalantan, dan Monteradao. Dasar pemekaran daerah otonom baru di Kabupaten Bengkayang tersebut adalah aspek persamaan geografi dan potensi SDA.

Tabel 3.6.
Rencana Pemekaran Kabupaten Bengkayang

Kabupaten Bengkayang (INDUK)			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Lembah Bawang	188,00	3,48
2.	Bengkayang	167,04	3,10
3.	Teriak	231,51	4,29
4.	Sungai Betung	205,95	3,82
5.	Ledo	481,75	8,93
6.	Suti Semarang	280,84	5,20
7.	Lumar	275,21	5,10
8.	Sanggau Ledo	392,50	7,27
9.	Tujuh Belas	221,00	4,10
10.	Seluas	506,50	9,39
11.	Jagoi Babang	655,00	12,14
12.	Siding	563,30	10,44
	Subtotal	4.168,6	77,25
Kabupaten Sungai Raya			
No.	Kecamatan	Luas (Km ²)	Persentase
1.	Sungai Raya	75,85	1,41
2.	Capkala	46,35	0,86
3.	Sungai Raya Kepulauan	394,00	7,30
4.	Samalantan	420,50	7,79
5.	Monterado	291,00	5,39
	Subtotal	1.227,70	22,75
	Total	5.396,30	100

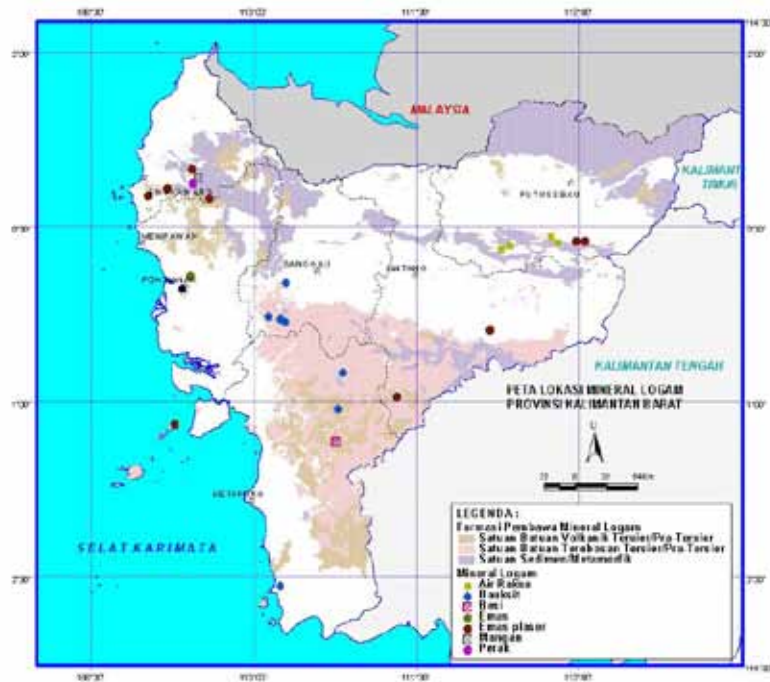
3.2.1.2. Rencana Penataan Provinsi Kalbar

Provinsi Kalbar sangat potensial dimekarkan agar kehidupan masyarakatnya sejahtera. Potensi tersebut bukan semata-mata didasarkan atas luas wilayahnya, tetapi juga atas dasar kondisi SDA yang cukup besar, geografi, geologi, dan kondisi strategis lainnya seperti perbatasan dengan negara lain. Jika dimekarkan akan terdapat kewenangan yang cukup dan koordinasi yang baik dalam sistem pemerintahannya.

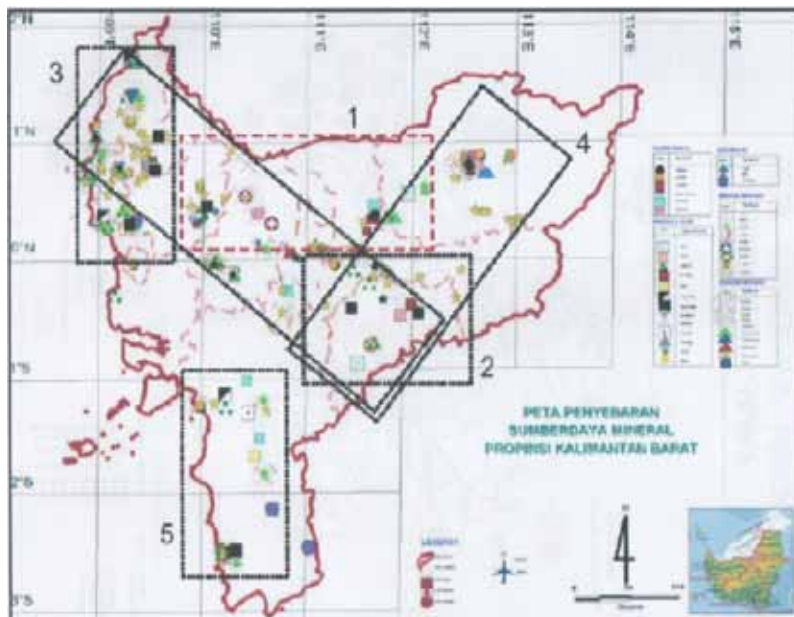
Berdasarkan aspek hidrografi, provinsi ini memiliki potensi hidrografi yang sangat besar, baik karena air tanah, air sungai, maupun air dananya. Mengingat jumlah sungai yang begitu banyak daerah ini dapat dijuluki sebagai provinsi “Seribu Sungai”. Beberapa sungai besar sampai saat ini masih merupakan urat nadi dan jalur utama untuk angkutan daerah pedalaman, walaupun prasarana jalan darat telah menjangkau sebagian besar kecamatan. Sungai besar utama adalah Sungai Kapuas, yang panjangnya 1.086 Km, merupakan sungai terpanjang di Indonesia; yang dapat dilayari sepanjang 942 Km. Sungai-sungai besar lainnya, dan dapat dilayari, adalah Sungai Melawi (471 Km), Sungai Pawan (197 Km), Sungai Kendawangan (128 Km), Sungai Jelai (135 Km), Sungai Sekadau (117 Km), Sungai Sambas (233 Km), dan Sungai Landak (178 Km). Adapun danau yang besar ada dua, yaitu Danau Sentarum dan Danau Luar I. Kedua danau ini berada di wilayah Kabupaten Kapuas Hulu. Danau Sentarum mempunyai luas sekitar 117.500 Ha, sedangkan Danau Luar I mempunyai luas sekitar 5.400 Ha. Kedua danau ini mempunyai potensi yang baik sebagai objek wisata.

Provinsi Kalbar juga mempunyai potensi SDA yang cukup besar seperti hutan, perkebunan sawit dan karet, sumber daya mineral dan tambang seperti batu bara, bauksit, timah, minyak bumi, dan lain-lain. Deposit SDA tersebut relatif menyebar di setiap wilayah dan belum dieksploitasi secara optimal karena infrastruktur belum memadai. Potensi bahan tambang di wilayah selatan (Kabupaten Ketapang dan Kabupaten Kayong Utara) antara lain adalah bauksit, timah, kaolin, dan kecubung. Potensi bahan tambang di wilayah timur (Kabupaten Kapuas Hulu, Kabupaten Sintang, Kabupaten Melawi, dan Kabupaten Sekadau) adalah bauksit, batu bara, minyak bumi, dan lain-lain. Dalam pada itu, potensi bahan tambang di wilayah barat hingga utara (Kota Pontianak, Kota Singkawang, Kabupaten Sambas, Kabupaten Bengkayang, Kabupaten Sanggau, dan Kabupaten Kubu Raya) antara lain adalah bauksit, kaolin, gambut, dan emas (lihat Gambar 3.5 dan Gambar 3.6).

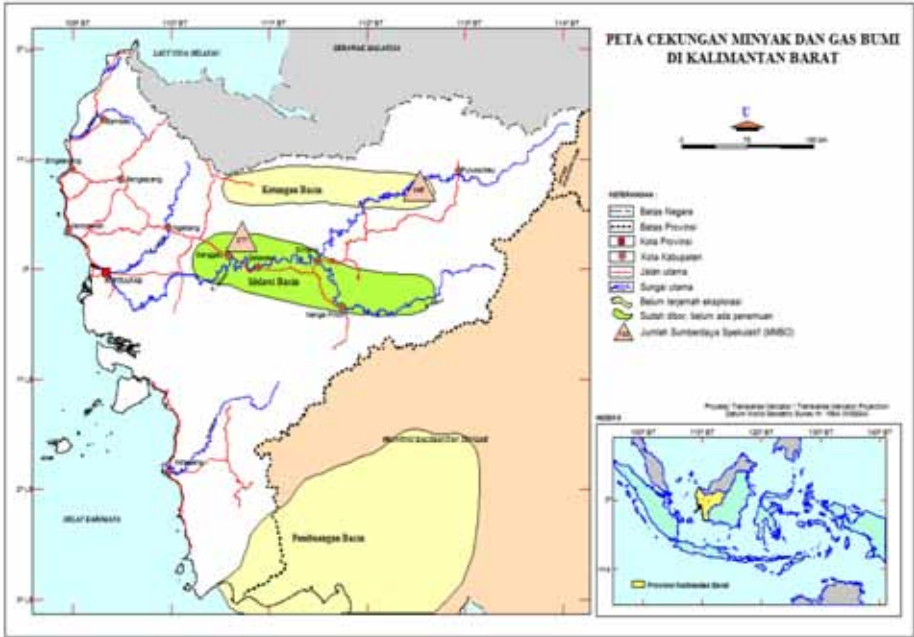
Gambar 3.5.
Peta Lokasi Mineral Logam di Kalimantan Barat



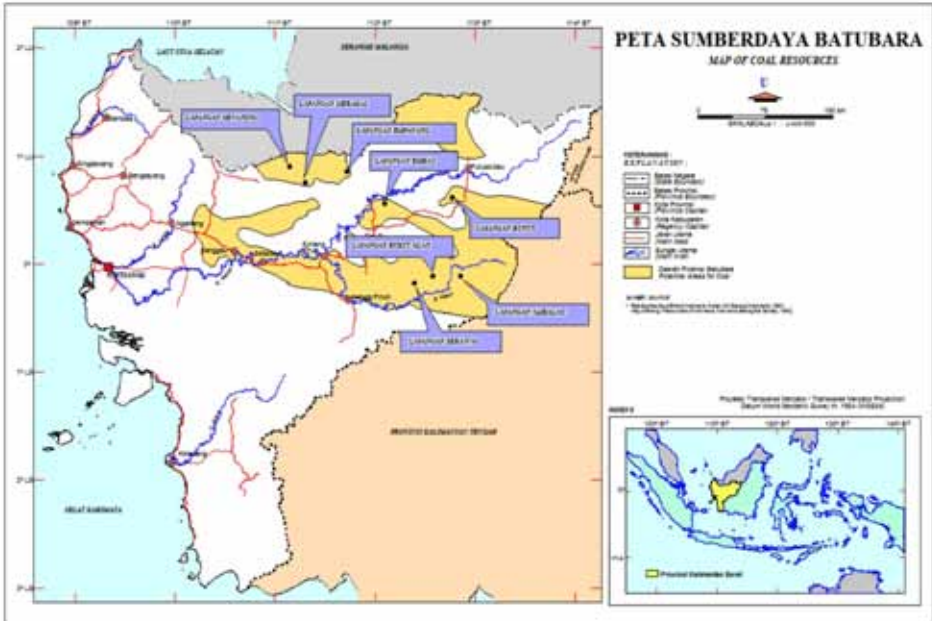
Gambar 3.6.
Peta Sebaran Sumber Daya Mineral



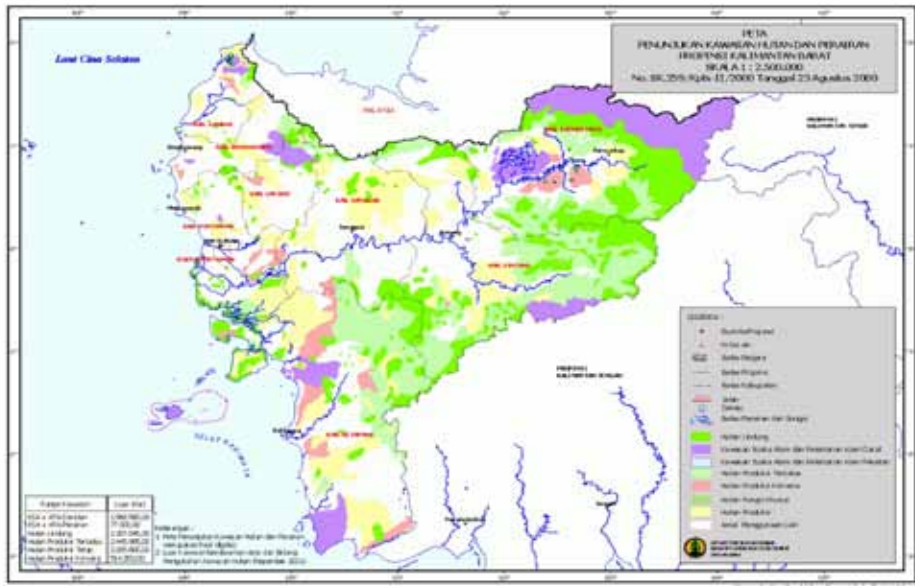
Gambar 3.7.
Peta Lokasi Minyak dan Gas Bumi



Gambar 3.8.
Peta Lokasi Sumber Daya Batu Bara



Gambar 3.9.
Peta Penunjukan Kawasan Hutan dan Perkebunan



Berdasarkan pertimbangan di atas, maka sudah selayaknya Provinsi Kalbar dimekarkan menjadi tiga provinsi, yaitu Provinsi Kalbar (induk), Provinsi Kalbar bagian timur, dan Provinsi Kalbar bagian selatan. Kabupaten-kabupaten yang termasuk dalam pemekaran tersebut disajikan dalam tabel 3.7.

Tabel 3.7.
Pemekaran Wilayah Provinsi Kalimantan Barat

No.	Provinsi Kalbar bagian Selatan	Luas Wilayah (Km ²)	% terhadap Luas Provinsi Induk
1.	Kota Ketapang	3.567	2,43
2.	Kab. Tumbang Titi	4.732	3,22
3.	Kab. Jelai Kendawangan Raya	10.951	7,46
4.	Kab. Hulu Air	11.991,01	8,17
5.	Kab. Kayong Utara	4.568,26	3,11
Subtotal		35.809,27	24.39

Provinsi Kalbar bagian Timur		Luas Wilayah (Km ²)	% terhadap Luas Provinsi Induk
1.	Kab. Kapuas Hulu	12.490,3	8.51
2.	Kab. Sentarum	5.850,59	3.99
3.	Kab. Banua Lankak	11.501,1	7.83
4.	Kab. Sintang	15.769,9	10.74
5.	Kab. Ketungau	5.865,10	4.00
6.	Kab. Melawi	10.644	7,25
7.	Kab. Sekadau	5.444,30	3,71
Subtotal		67.565,29	46.02
Provinsi Kalbar bagian Barat		Luas Wilayah (Km ²)	% terhadap Luas Provinsi Induk
1.	Kab. Sambas	2.410.90	1.64
2.	Kab. Sambas Utara	3.984.80	2.71
3.	Kab. Bengkayang	4.168.60	2.84
4.	Kab. Sungai Raya	1.227.70	0.84
5.	Kab. Landak	9.909,10	6,75
6.	Kab. Pontianak	1.276,90	0,87
7.	Kab. Sanggau	5.187.90	3.53
8.	Kab. Tayan	4.788.20	3.26
9.	Kab. Sekayam Raya	2.881.60	1.96
10.	Kab. Kubu Raya	6.985,20	4,76
11.	Kota Pontianak	107,80	0,07
12.	Kota Singkawang	504,00	0,34
Subtotal		43.432.70	29.58
Total		146.807	100

3.2.2. Dimensi Demografi

Penduduk merupakan objek dan subjek pembangunan. Itu sebabnya dinamika kependudukan (demografi) bersentuhan dengan berbagai aspek pembangunan. Berbagai sasaran dan kebijakan pembangunan yang berkaitan dengan kependudukan merupakan bagian integral dari keseluruhan pembangunan di bidang kultural, ekonomi, sosial, politik, pertahanan dan keamanan. Salah mengelola dinamika kependudukan, akan berdampak buruk

terhadap berbagai aspek tersebut. Demikian juga halnya dalam hal penataan/pemekaran daerah. Jika mengabaikan dimensi demografi, penataan/pemekaran tersebut tidak akan memberi manfaat optimal bagi kesejahteraan penduduk di daerah pemekaran tersebut.

Dimensi demografi ini menunjukkan perlunya syarat minimal jumlah dan karakteristik tertentu penduduk dari suatu daerah otonom, agar daerah yang bersangkutan berkembang secara lestari. Syarat minimal tersebut berlaku untuk daerah otonom baru (provinsi, kabupaten dan kota) maupun bagi daerah otonom yang sudah ada.

3.2.2.1. Parameter Demografi

Dimensi demografi dalam desain penataan daerah menyediakan dasar pertimbangan pembentukan daerah otonom baru dengan memperhitungkan faktor demografi dalam penataan daerah di Kalbar 2012-2025 berdasarkan parameter demografi, yaitu jumlah penduduk, SDM, kualitas dan kuantitas SDM, distribusi penduduk, dan keserasian penduduk.

3.2.2.1.1. Jumlah Penduduk

Jumlah penduduk Provinsi Kalbar tahun 2010 berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010 (SP2010) adalah 4.395.928 jiwa. Penduduk Kalbar ini terdiri dari 2.246.903 jiwa (51,11%) laki-laki dan 2.149.080 jiwa (48,89%) perempuan dengan *sex ratio* 105. Penduduk yang berjumlah 4.395.928 jiwa tersebut mendiami wilayah yang luasnya 146.807 Km². Ini berarti tiap kilometer per segi dihuni oleh 30 jiwa penduduk. Dengan kepadatan penduduk 30 jiwa/Km², Provinsi Kalbar dikategorikan berpenduduk jarang. Kondisi ini tentunya kurang menguntungkan dalam rangka percepatan pembangunan wilayah khususnya menyangkut pengelolaan SDA dengan segala potensi dan keragamannya.

Jumlah penduduk Kalbar bertambah dari tahun ke tahun. Pertambahan ini dikarenakan pertambahan alamiah (selisih kelahiran dengan kematian). Selama periode 2000-2010 penduduk bertambah dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 1,66% per tahun. Hanya Kabupaten Sambas yang pertumbuhan penduduknya tergolong rendah (0,90% per tahun).

Tabel 3.8.
Jumlah Penduduk, Luas Wilayah, dan Laju Pertumbuhan Penduduk Menurut Kabupaten/Kota, Tahun 2010

Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk	Luas Wilayah	Kepadatan Penduduk	LPP
	(jiwa)	(Km ²)	(jiwa/Km ²)	2000-2010
Kabupaten Sambas	496.120	6.394,70	77,58	0,90
Kabupaten Bengkayang	215.227	5.397,30	39,88	2,01
Kabupaten Landak	329.649	9.909,10	33,27	1,59
Kabupaten Pontianak	234.021	1.276,90	183,27	1,42
Kabupaten Sanggau	408.463	12.857,70	31,77	1,65
Kabupaten Ketapang	427.460	31.240,74	13,68	2,15
Kabupaten Sintang	364.759	21.635,00	16,86	1,62
Kabupaten Kapuas Hulu	222.160	29.842,00	7,44	2,00
Kabupaten Sekadau	181.634	5.444,30	33,36	1,22
Kabupaten Melawi	178.645	10.644,00	16,78	1,81
Kabupaten Kayong Utara	95.594	4.568,26	20,93	1,94
Kabupaten Kubu Raya	500.970	6.985,20	71,72	1,69
Kota Pontianak	554.764	107,80	5.146,23	1,81
Kota Singkawang	186.462	504,00	369,96	2,11
KALBAR	4.395.928	146.807,00	29,94	1,66
Keterangan: LPP = Laju Pertumbuhan Penduduk.				

Sumber: Sensus Penduduk, 2010 dan Kalbar Dalam Angka 2011.

3.2.2.1.2 Sumber Daya Manusia (Human Resources)

SDM yang dibahas dalam kajian ini adalah penduduk usia 20-54 tahun. Hasil pendataan Survei Angkatan Kerja Nasional (SAKERNAS) 2010 menunjukkan SDM ada sebanyak 1.785.755 jiwa atau 59,0% dari jumlah penduduk usia kerja. Berdasarkan tingkat pendidikan yang ditamatkan, SDM Kalbar sebagian besar (56,12%) berpendidikan rendah (tamat SD ke bawah). SDM berpendidikan menengah 38,81% dan yang berpendidikan tinggi baru mencapai 5,57%.

Tabel 3.9.
Penduduk Umur 20- 54 Tahun Menurut Kabupaten/Kota dan Pendidikan
Tertinggi yang Ditamatkan, Tahun 2010

Golongan Umur	Tidak/Belum Pernah Sekolah	Tdk/Blm Tamat SD	Tamat SD	Tamat SLTP	Tamat SMTA	Perguruan Tinggi	Jumlah
20 - 24	3.062	43.893	79.598	62.371	82.381	9.430	280.735
25 - 29	4.076	59.405	77.324	68.740	73.721	22.224	305.490
30 - 34	7.792	66.134	98.202	67.128	66.442	16.712	322.410
35 - 39	9.366	62.228	82.041	50.483	51.742	11.824	267.684
40 - 44	14.384	63.287	66.481	36.837	43.956	18.405	243.350
45 - 49	24.680	76.041	47.449	27.238	22.210	11.897	209.515
50 - 54	24.948	57.020	34.731	17.115	13.713	9.044	156.571
Jumlah	88.308	428.008	485.826	329.912	354.165	99.536	1.785.755

Keterangan : Perguruan Tinggi meliputi D1, D2, D3, Akademi, Universitas

Sumber : Sakernas, Agustus 2010.

3.2.2.1.3. Kuantitas dan Kualitas Sumber Daya Manusia

Hingga saat ini, pembangunan sosial-ekonomi provinsi Kalbar diperhadapkan pada permasalahan kuantitas dan kualitas SDM yang masih rendah. Jumlah SDM yang tersedia di Kalbar baru mencapai 1.785.755 jiwa. SDM ini tersebar secara tidak merata di 14 kabupaten/kota. SDM terbanyak (11,87%) berada di Kota Pontianak dan terendah (2,09%) berada di Kabupaten Kayong Utara.

Kualitas SDM Kalbar masih tergolong rendah, setidaknya bila dilihat dari sisi kesehatan dan pendidikan serta produktivitas. Dari aspek kesehatan, Umur Harapan Hidup (UHH) SDM Kalbar pada tahun 2010 baru mencapai 66,60 tahun, lebih rendah dari UHH Nasional (69 tahun). Dari aspek pendidikan, SDM Kalbar juga masih tergolong rendah, rata-rata berpendidikan tamat SD (RLS = 6,82 taun). Hasil SAKERNAS 2010 menunjukkan bahwa sebagian besar (59,75%) SDM Kalbar berpendidikan tamat SD ke bawah, SDM yang berpendidikan tinggi tidak sampai lima persen, tepatnya 4,73%. Kualitas SDM Kalbar dari sisi produktivitas kerja juga masih tergolong rendah. Tahun 2010, produktivitas kerja baru mencapai 14,35 juta rupiah per tahun atau rata-rata 1,17 juta per bulan. Jika diperbandingkan antar kabupaten/kota, ternyata

hanya Kota Pontianak yang produktivitas kerja SDM-nya melebihi dua juta per bulan. Capaian produktivitas kerja SDM Kota Pontianak tahun 2010 adalah 27,52 juta. Produktivitas kerja terendah (5,55 juta per tahun) dialami oleh SDM Kabupaten Melawi. Merujuk pada capaian usia harapan hidup, rata-rata lama sekolah, persentase SDM berpendidikan tinggi dan produktivitas kerja di 14 kabupaten/kota, maka dapat dinyatakan bahwa hingga saat ini masih terjadi perbedaan (disparitas) kualitas SDM antarkabupaten/kota. Kondisi ini dapat dimaknai bahwa pemekaran daerah di Kalbar yang telah berlangsung sejak tahun 1999 belum memberikan manfaat optimal dalam pembangunan SDM.

Tabel 3.10.
Persentase Penduduk Umur 20–54 Tahun Menurut Kabupaten/Kota dan Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan, Tahun 2010

Kabupaten/Kota	Tdk/Blm Pernah Sekolah	Tdk/Blm Tamat SD	Tamat SD	Tamat SLTP	Tamat SMTA	Perguruan Tinggi	Jumlah
Kabupaten Sambas	6,41	30,46	30,18	16,51	12,54	3,90	100,00
Kabupaten Bengkayang	6,44	31,61	26,22	17,88	14,38	3,48	100,00
Kabupaten Landak	3,82	26,65	26,64	17,91	20,49	4,48	100,00
Kabupaten Pontianak	9,11	26,65	23,47	16,60	18,69	5,47	100,00
Kabupaten Sanggau	7,04	24,08	33,01	17,93	15,00	2,95	100,00
Kabupaten Ketapang	5,80	28,47	32,00	18,88	11,91	2,94	100,00
Kabupaten Sintang	6,95	21,67	34,79	20,65	11,96	3,97	100,00
Kabupaten Kapuas Hulu	6,97	23,32	27,69	21,40	17,42	3,21	100,00
Kabupaten Sekadau	6,02	26,64	30,68	18,75	14,61	3,30	100,00
Kabupaten Melawi	14,44	23,52	34,11	14,99	10,99	1,96	100,00
Kabupaten Kayong Utara	11,98	40,72	22,16	12,22	8,53	4,39	100,00
Kabupaten Kubu Raya	9,87	29,03	24,45	16,97	17,84	1,84	100,00
Kota Pontianak	2,38	14,73	15,53	18,06	36,16	13,13	100,00
Kota Singkawang	6,29	24,45	20,74	16,40	23,64	8,48	100,00
KALBAR	6,78	25,55	27,42	17,85	17,67	4,73	100,00
Keterangan : Perguruan Tinggi meliputi D1, D2, D3, Akademi, Universitas							

Sumber : Sakernas, Agustus 2010.

Tabel 3.11.
Produktivitas Angkatan Kerja Menurut Kabupaten/Kota, Tahun 2010

Kabupaten/Kota	Produktivitas Angkatan Kerja (juta rupiah)
Kabupaten Sambas	11,87
Kabupaten Bengkayang	11,49
Kabupaten Landak	10,30
Kabupaten Pontianak	12,27
Kabupaten Sanggau	12,81
Kabupaten Ketapang	13,89
Kabupaten Sintang	11,10
Kabupaten Kapuas Hulu	9,92
Kabupaten Sekadau	7,06
Kabupaten Melawi	5,55
Kabupaten Kayong Utara	9,90
Kabupaten Kubu Raya	22,20
Kota Pontianak	27,52
Kota Singkawang	15,76
Kalbar	14,35

Sumber : Kalbar Dalam Angka, 2011 (Diolah)

3.2.2.1.4 Distribusi Penduduk

Persebaran penduduk Kalbar tidak merata antarwilayah kabupaten/kota,, kecamatan, desa/kelurahan, maupun antarwilayah kawasan pantai bukan pantai atau perkotaan dan pedesaan. Misalnya daerah pesisir yang mencakup Kabupaten Sambas, Kabupaten Bengkayang, Kabupaten Pontianak, Kabupaten Ketapang, Kabupaten Kayong Utara, Kabupaten Kubu Raya dan Kota Singkawang yang dihuni oleh hampir 49% dari total penduduk Kalbar dengan kepadatan mencapai 38 jiwa/Km². Sebaliknya tujuh kabupaten lain (bukan pantai) selain Kota Pontianak secara rata-rata tingkat kepadatan penduduknya relatif lebih jarang (19 jiwa/Km²). Kabupaten Kapuas Hulu dengan luas wilayah 29.842 Km² atau sekitar 20,33% dari luas wilayah Kalbar hanya dihuni rata-rata tujuh jiwa/Km², sedangkan Kota Pontianak yang luasnya kurang dari satu persen (107,80 Km²) dihuni oleh rata-rata sekitar 5.146 jiwa/Km², lihat Tabel 3.8.

Persebaran penduduk tidak merata, baik antar desa/kelurahan, antar kecamatan, maupun antarkabupaten/kota. Berdasarkan hasil Sensus Penduduk (SP) 2010, penduduk provinsi Kalbar yang berjumlah 4.395.928 jiwa, tersebar di 1.756 Desa, 92 Kelurahan, 175 kecamatan, 14 kabupaten/kota. Jumlah terbesar (554.764 jiwa) berada di Kota Pontianak dan terkecil (95.594 jiwa) berada di Kabupaten Kayong Utara.

3.2.2.2. Estimasi Pemekaran Wilayah

Pemekaran wilayah dari aspek demografi merujuk pada buku “Desain Besar Penataan Daerah Di Indonesia Tahun 2010-2025” yang disusun oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Tahun 2010. Dalam buku tersebut (lampiran X halaman 107) dikemukakan bahwa jumlah penduduk minimum untuk pembentukan daerah persiapan berdasar pada jumlah penduduk per desa yang besarnya berbeda di tiap regional. Untuk regional Pulau Kalimantan, pembentukan satu desa, jumlah penduduknya minimal 1.500 jiwa atau 300 rumah tangga. Dengan acuan ini, maka pembentukan daerah persiapan kabupaten, kota, dan provinsi dari aspek demografi adalah sebagai berikut.

- a. Kabupaten, jumlah penduduknya minimal 75.000 jiwa ($= 1.500 \times 10 \text{ desa} \times 5 \text{ kecamatan}$).
- b. Kota, jumlah penduduknya minimal 60.000 jiwa ($= 1.500 \times 10 \text{ desa} \times 4 \text{ kecamatan}$).
- c. Provinsi, jumlah penduduknya minimal 375.000 jiwa ($= 75.000 \times 5 \text{ kabupaten}$).

Estimasi jumlah penduduk tahun 2025 menggunakan metode eksponensial dan pertumbuhan ekonomi periode 2000-2010, adalah 5.638.851 jiwa. Dengan menggunakan estimasi jumlah penduduk dengan asumsi 1 desa = 1.500 jiwa, maka potensi pembentukan daerah persiapan di Provinsi Kalbar tahun 2012-2025 berdasarkan aspek demografi, menghasilkan 3.770 desa dan kelurahan, 64 Kabupaten, 16 kota dan 16 provinsi (lihat Tabel 3.12).

Tabel 3.12.
Potensi Jumlah Daerah Persiapan 2012-2025 Dari Aspek Demografi

Kabupaten / Kota	Jumlah Penduduk Hasil SP 2010 (jiwa)	Jumlah Daerah Persiapan			
		Desa/ Kelurahan	Kabupaten	Kota	Propinsi
Kabupaten Sambas	567.828	379	8		
Kabupaten Bengkayang	290.963	194	4		
Kabupaten Landak	418.439	279	6		
Kabupaten Pontianak	289.574	193	4		
Kabupaten Sanggau	523.168	349	7		
Kabupaten Ketapang	590.142	393	8		
Kabupaten Sintang	465.094	310	6		
Kabupaten Kapuas Hulu	299.885	200	4		
Kabupaten Sekadau	218.109	145	3		
Kabupaten Melawi	234.370	156	3		
Kabupaten Kayong Utara	127.883	85	2		
Kabupaten Kubu Raya	645.515	430	9		
Kota Pontianak	727.813	485		12	
Kota Singkawang	255.885	171		4	
KALBAR	5.654.668	3,770	64	16	16
Keterangan : 1 desa = 1.500 jiwa ; 1 Kabupaten = 75.000 jiwa ; 1 Kota = 60.000 jiwa ; 1 propinsi = 350.000 jiwa.					

Namun bila digunakan asumsi satu kabupaten terdiri atas lima kecamatan, maka potensi pembentukan daerah persiapan di Provinsi Kalbar dalam kurun waktu 13 tahun, (2012-2025) menghasilkan 26 kabupaten dan empat kota yang tersebar di 10 kabupaten (lihat Tabel 3.13).

Tabel 3.13.
Potensi Jumlah Daerah Persiapan 2012-2025 Berdasarkan Kriteria Kecamatan

Kabupaten/ Kota	Desa	Kelurahan	D + K	Kecamatan	Mekar Menjadi
Kabupaten Sambas	184	0	184	19	3 Kab. + 1 Kota
Kabupaten Bengkayang	122	2	124	17	3 Kab.
Kabupaten Landak	156	0	156	13	2 Kab.
Kabupaten Pontianak	60	7	67	9	1 Kab. + 1 Kota
Kabupaten Sanggau	160	6	166	15	3 Kabupaten
Kabupaten Ketapang	217	0	217	20	4 Kabupaten
Kabupaten Sintang	267	6	273	14	2 Kab. + 1 Kota
Kabupaten Kapuas Hulu	206	6	212	25	4 Kab.
Kabupaten Sekadau	70	6	76	7	
Kabupaten Melawi	165	4	169	11	2 Kabupaten
Kabupaten Kayong Utara	43	0	43	5	
Kabupaten Kubu Raya	106	0	106	9	1 Kab. + 1 Kota
Kota Pontianak	0	29	29	6	
Kota Singkawang	0	26	26	5	
KALBAR	1756	92	1848	175	26 Kab + 4 Kota

3.2.2.3. Skenario Alternatif Penataan Daerah dari Aspek Demografi:

Perhitungan jumlah kabupaten/kota berdasarkan manajemen pemerintahan, khususnya dari dinamika penduduk adalah sebagai berikut :

- a. Dengan asumsi rentang kendali satu kabupaten membawahi rata-rata 13 kecamatan dan satu kecamatan membawahi rata-rata sebelas desa/kelurahan, maka dengan jumlah penduduk sebanyak 4.395.928 jiwa serta jumlah desa/kelurahan 1.848, akan diperoleh rata-rata penduduk per desa sebanyak 2.397 jiwa tahun 2010;
- b. Dari asumsi jumlah penduduk provinsi 4.395.928 jiwa tahun 2010 dengan pertumbuhan 1,66%, maka dengan menggunakan formulasi proyeksi pendekatan eksponensial, jumlah penduduk Provinsi Kalbar tahun 2025 menjadi 5.654.668 jiwa.

Dengan demikian jumlah minimal desain penataan kabupaten/kota di Provinsi Kalbar dari aspek demografi hingga tahun 2025 adalah sebanyak: 5.654.668 jiwa: (13 kecamatan x 11 kelurahan x 2.379 jiwa) = 17 kabupaten/kota. Selanjutnya, dengan merujuk pada PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, dimana pembentukan satu provinsi terdiri dari minimal lima kabupaten/kota, maka desain penataan daerah provinsi hingga tahun 2025 diproyeksikan mekar menjadi minimal tiga provinsi.

3.2.3. Dimensi Sistem

3.2.3.1. Sistem Pertahanan dan Keamanan

Nomenklatur konstitusional pertahanan dan keamanan diatur dalam UUD 1945 Bab XII di bawah label Pertahanan dan Keamanan Negara. UUD 1945, Bab XII, Pasal 30 menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara, dan pembelaan negara tersebut diatur dalam undang-undang. Adanya ketentuan ini memberikan dasar pemikiran bahwa sistem pertahanan dan keamanan negara yang dianut negara Indonesia adalah sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta. Dalam sistem ini seluruh komponen bangsa terlibat dan mempunyai peranan, yaitu rakyat sebagai kekuatan pendukung, sedangkan TNI dan Kepolisian sebagai kekuatan utama.

Secara konstitusional penyusunan Detada harus berhubungan dengan konsep wilayah negara sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Bab IXA. Dalam Bab IXA, Pasal 25 A, dinyatakan bahwa NKRI adalah sebuah negara kepulauan, dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang dan undang-undang dimaksud saat ini adalah UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

Konsep kewilayahan dimaksudkan untuk mengukuhkan kedaulatan NKRI. Ia merupakan hal penting sebab, langsung maupun tidak langsung, berkaitan dengan batas-batas kewilayahan antarkabupaten/kota, antarprovinsi, bahkan antara provinsi dengan wilayah negara lain. Oleh sebab itu, setiap usaha penataan daerah harus mempertimbangkan aspek kewilayahan.

Ada tiga parameter sistem pertahanan keamanan yang perlu dipertimbangkan dalam penyusunan Detada. **Pertama**, integritas teritorial dalam koridor NKRI dengan indikator kedaulatan nasional, integritas teritorial, dan keselamatan bangsa. **Kedua**, geopolitik dan geostrategik skala nasional, regional, dan internasional dengan indikator kekuatan sentripetal dan kekuatan sentrifugal. **Ketiga**, sinergisitas dengan kawasan strategis pertahanan dan keamanan dengan indikator kawasan pertahanan statis, kawasan pertahanan dinamis, dan instansi keamanan setara.

Ketiga parameter dan delapan indikator tersebut merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan, tetapi terbedakan. Parameter pertama, misalnya, memberikan pemahaman bahwa penataan daerah provinsi maupun kabupaten/kota tidak boleh membahayakan kedaulatan nasional atau melemahkan integrasi teritorial dalam rangka keselamatan bangsa. Indikator ini selaras dengan kerangka pikir pertama dalam penataan daerah otonom yang dibangun dengan mempertimbangkan dimensi geografi, bersifat tetap, mencakup luas dan karekteristik (kualitas) wilayahnya.

3.2.3.1.1. Integritas Teritorial dalam Koridor NKRI

Dilihat dari aspek kedaulatan nasional, wilayah Kalbar merupakan wilayah strategis sebab berbatasan dengan kedaulatan negara Malaysia. Begitupun dari aspek integritas teritorial, ia merupakan kawasan strategis sebab di bagian utara berbatasan dengan teritorial negara Malaysia, di bagian timur berbatasan dengan Kalimantan Tengah, di bagian barat berbatasan dengan Laut Cina Selatan, dan di bagian selatan berbatasan dengan Laut Jawa.

Berdasarkan indikator kedaulatan nasional dan integritas teritorial seperti di atas, ditambah dengan indikator demi keselamatan bangsa, maka penataan daerah otonom baru kabupaten/kota atau provinsi di Kalbar, patut mempertimbangkan dengan cermat apakah kawasan yang akan dimekarkan akan dijadikan “kawasan khusus” atau “kabupaten perbatasan”. Jika yang dipilih adalah “kawasan khusus”, maka ia harus tunduk kepada PP No. 43 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Khusus. Akan tetapi, jika yang dipilih adalah kabupaten baru dengan nomenklatur “kabupaten perbatasan”, maka ia harus tunduk kepada PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Dalam persepsi aspek pertahanan dan keamanan, kehadiran kabupaten dengan nomenklatur “perbatasan” perlu mendapat perhatian khusus. Perhatian khusus karena kabupaten seperti itu diwujudkan dalam rangka memperkuat sistem pertahanan dan keamanan negara.

3.2.3.1.2. Geopolitik dan Geostrategik

Dari perspektif geopolitik dan geostrategik, baik pada skala nasional, regional, maupun internasional, sejumlah wilayah di Kalbar sangat strategis untuk dibentuk DOB. Akan tetapi, PP No. 78 Tahun 2007 mempersyaratkan bahwa pembentukan provinsi harus didukung minimal lima kabupaten/kota; pembentukan kabupaten harus didukung minimal lima kecamatan; dan, pembentukan kota harus didukung minimal empat kecamatan. Syarat tersebut tidak memungkinkan untuk membentuk “provinsi perbatasan”, sebaliknya sangat memungkinkan untuk membentuk “kabupaten perbatasan” dalam rangka mendukung kekuatan sentripetal dan sentrifugal wilayah Kalbar.

Pembentukan DOB di wilayah ini, dari sisi pertahanan dan keamanan memiliki alasan empirik. Selama ini kawasan perbatasan dibiarkan menjadi kawasan untuk melakukan berbagai aktivitas ilegal. Aktivitas ilegal itu, sedikit banyak, berdampak ganda terhadap sistem pertahanan dan keamanan. Memang belum ada penyusupan senjata militer, tetapi data kegiatan ilegal di bidang ekonomi memberikan gambaran bahwa ada kekuatan sentrifugal yang berkerja, baik disengaja maupun tidak disengaja.

Secara empirik pelanggaran hukum atau tindakan ilegal di kawasan perbatasan sangat banyak. Pada tahun 2009 terdapat 72 kasus dengan komoditas antara lain makanan olahan, laptop, *handphone*, minuman beralkohol, obat-obatan, gula pasir, sosis ayam madu, daging ayam, babi, racun rumput, uang tunai dalam bentuk rupiah dan ringgit yang melebihi ketentuan, dll. Pada tahun

2010 sebanyak 64 kasus dengan komoditas antara lain narkoba, VCD, pakaian bekas, sosis, obat-obatan, racun rumput, gula pasir, laptop, accu bekas, minuman beralkohol, kosmetik, dan lain-lain.

Data di atas membuktikan bahwa kekuatan sentrifugal berbasis kepentingan ekonomi dapat menjadi dasar bagi pemekaran wilayah dengan nomenklatur “kabupaten perbatasan”. Dalam konteks ini, perwujudan kabupaten perbatasan dapat dilakukan di Kabupaten Sambas, Kabupaten Sanggau, Kabupaten Sintang, dan Kabupaten Kapuas Hulu.

3.2.3.2. Sinergisitas dengan Kawasan Strategis Pertahanan dan Keamanan

Pertahanan wilayah negara Indonesia di Kalbar saat ini dipercayakan kepada institusi militer berupa tujuh Komando Distrik Militer (Kodim), satu Komando Resor Militer (Korem), dan satu Komando Daerah Militer (Kodam). Kodam XII Tanjungpura yang bermarkas di Kota Pontianak tidak semata-mata bertanggung jawab mengawal pertahanan wilayah Kalbar, tetapi juga wilayah Kalimantan Tengah. Mengingat luas wilayah Kalbar yang juga berbatasan dengan negara lain, kekuatan militer yang ada belum ideal. Berbagai kasus yang terjadi di perbatasan Kalbar seperti kasus Camar Bulan, pergeseran patok-patok tapal batas, rekrutasi Lasykar Wathaniah, atau penggalian parit untuk kebun sawit di wilayah Sambas oleh pihak perusahaan Malaysia, menunjukkan bahwa wilayah ini masih memerlukan tambahan aparat pertahanan.

Selain karena jumlah aparat pertahanan belum ideal, berbagai kasus yang merendahkan harkat dan martabat bangsa dan negara Indonesia juga disebabkan oleh rentang kendali pemerintahan yang terlalu luas dan perhatian pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang masih kurang. Penataan daerah dengan solusi pembentukan DOB dalam bentuk nomenklatur “kabupaten perbatasan” atau “provinsi perbatasan” merupakan satu keharusan.

Saat ini, di luar nomenklatur “perbatasan” telah dikembangkan kerjasama interregional SINGBEBAS (Singkawang-Bengkayang-Sambas). Kerjasama ini merupakan upaya ketiga pemerintah daerah untuk mensinergikan pola pembangunan di wilayah tersebut dalam meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan secara menyeluruh untuk menghindari pemborosan sumber daya, anggaran, maupun persaingan tidak sehat. (Mira Sophia Lubis: 2006) Adapun sektor-sektor yang dikerjasamakan adalah pertanian, perdagangan, dan pariwisata.

Desain penataan daerah di Kalbar harus keluar dari “kotak atau kerangkeng” (*out of the box*), dalam arti, jangan hanya mengacu secara ketat pada PP No. 78 Tahun 2007. Penataan daerah harus mempertimbangan aspek geopolitik dan geostrategik yang mengacu pada dimensi geografi dan dimensi kewilayahan serta dimensi pertahanan dan keamanan.

Saat ini, pemerintah pun telah melakukan terobosan dengan menetapkan beberapa kawasan khusus di perbatasan sebagai inovasi daerah dalam rangka mempercepat perkembangan kawasan perbatasan. Kerja sama ini, dari perspektif pertahanan dan keamanan, dapat dikembangkan menjadi kerja sama pembentukan wilayah pertahanan dinamis — suatu bentuk pertahanan yang bersifat *mobile* (tidak tetap/pindah-pindah) dari satu wilayah ke wilayah lain, tetapi wilayah-wilayah tersebut mampu mendukung kebutuhan kekuatan, Alat Utama Sistem Pertahanan (Alutsista), maupun logistiknya untuk pertahanan wilayah. Wilayah pertahanan dinamis ini didukung oleh wilayah pertahanan statis, ialah wilayah pertahanan yang bersifat tetap pada suatu wilayah yang dipersiapkan, yang didukung dari penggunaan kekuatan alutsista maupun logistik. Wilayah pertahanan statis ini berada di lini kedua setelah kawasan perbatasan.

Gambar 3.10.
Peta Kawasan Border Development Center



Sumber: Badan Pengelola Kawasan Perbatasan Kalbar, 2011.

Bandingkan ilustrasi di atas dengan kawasan yang telah ditetapkan oleh Malaysia Timur (Sarawak) sebagaimana ilustrasi berikut ini.

Gambar 3.11.
Peta Mengintip Sarawak



Sumber: Badan Pengelola Kawasan Perbatasan Kalbar, 2011.

Selain itu, dari perspektif pertahanan dan keamanan, kawasan perbatasan perlu segera dimekarkan agar mampu menjawab berbagai persoalan yang muncul di sana. **Pertama**, masalah kedaulatan negara, yaitu kesepakatan tentang batas negara belum tuntas, patok batas ada yang rusak, belum ada sosialisasi batas negara mulai dari aparat pemerintah sampai dengan masyarakat. **Kedua**, kesenjangan kesejahteraan masyarakat perbatasan di Kalimantan Barat dengan Sarawak sangat tinggi. **Ketiga**, luas wilayah dan jarak wilayah perbatasan yang jauh dari pusat pemerintahan provinsi dan kabupaten, serta keterbatasan aksesibilitas sehingga sulit melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengamanan. **Keempat**, kepadatan penduduk yang relatif rendah, tersebar, dengan kualitas SDM yang rendah pula. **Kelima**, eksploitasi SDA — entah *legal*, entah *illegal* — yang tidak terkendali sehingga merusak lahan dan lingkungan. **Keenam**, penegakan hukum masih lemah dan adanya kesenjangan ekonomi antarwilayah sehingga memicu aktivitas *illegal* lintas batas seperti *illegal trading*, *illegal mining*, *illegal logging*, *trafficking*,

dan lain-lain. **Ketujuh**, kondisi masyarakat yang sudah terlalu lama termakan janji dan harapan pemerintah pusat dan tuntutan percepatan pembangunan kawasan perbatasan, sedangkan wawasan tentang mekanisme pengelolaan pembangunan masih kurang optimal.

Masalah-masalah di atas semakin bertambah manakala dilibatkan aspek instansi keamanan setara, yang diukur dengan mempertimbangkan antara rasio jumlah personil aparat pertahanan terhadap luas wilayah. Sebagaimana diketahui luas wilayah Kalbar adalah 146.807 Km². Kabupaten yang memiliki wilayah terluas adalah Kabupaten Kapuas Hulu (29.842 Km²), sedangkan yang terkecil adalah Kota Pontianak (107,80 Km²). Jumlah seluruh aparat pertahanan yang ada 9.917 personil. Maka, perbandingan luas wilayah dan jumlah aparat pertahanan di seluruh kabupaten/kota di Kalbar adalah sebagaimana disajikan dalam tabel 3.14.

Tabel 3.14.
Perbandingan Luas Wilayah Jumlah Aparat Pertahanan

No	Kabupaten/Kota	Luas Wilayah (Km ²)	Aparat Pertahanan	Rasio
1	Sambas	6.394,70	212	0,03
2	Bengkayang	5.397,30	216	0,04
3	Landak	9.909,10	313	0,03
4	Pontianak	1.276,90	2,123	1,66
5	Sanggau	12.857,70	414	0,03
6	Ketapang	31.240,74	344	0,01
7	Sintang	21.635,00	586	0,03
8	Kapuas Hulu	29.842,00	381	0,01
9	Sekadau	5.444,30	150	0,03
10	Melawi	10.644,00	195	0,02
11	Kayong Utara	4.568,26	52	0,01
12	Kubu Raya	6.985,20	1.722	0,25
13	Kota Pontianak	107,80	2.897	26,87
14	Kota Singkawang	504,00	312	0,62
Jumlah Luas dan Aparat		146.807,00	9.917	0.12

Sumber Data: Kodam XII Tanjungpura, tahun 2011, data diolah.

Tabel di atas menunjukkan bahwa rasio personil aparat pertahanan dengan luas wilayah tidak sebanding. Rasio tertinggi berada di Kota Pontianak (26,87%), sedangkan rasio terendah berada di Kabupaten Kapuas Hulu (0,01%) dan Kayong Utara (0,01%). Demikianlah rasio rata-rata aparat pertahanan di Provinsi Kalbar hanya sebesar 0,12%.

Indikator instansi keamanan di atas belum mendukung tujuh indikator lainnya, yaitu kedaulatan nasional, integritas teritorial, keselamatan bangsa, kekuatan sentripetal, kekuatan sentrifugal, kawasan pertahanan statis, dan kawasan dinamis. Akan tetapi, dari sisi karakteristik kewilayahan, penambahan beberapa kabupaten yang berbatasan dengan negara Malaysia seharusnya menjadi pertimbangan khusus dalam mendesain penataan daerah di Kalbar. Alasannya, **pertama**, “kabupaten perbatasan” memerlukan kepekaan dan respon cepat dari pemimpin daerah bila terjadi gangguan di wilayah perbatasan. **Kedua**, kawasan perbatasan secara faktual merupakan daerah terpencil, daerah tertinggal, dan kurang tersentuh pembangunan, khususnya ketersediaan infrastruktur ekonomi dan sosial, sehingga memerlukan perhatian lebih.

3.2.3.3. Estimasi Pemekaran Wilayah

Berdasarkan analisis terhadap parameter dan indikator pertahanan dan keamanan, maka desain yang tepat untuk penataan daerah di Kalbar adalah desain yang selaras dengan aspek pertahanan dan keamanan yang asimetris. Apa yang dimaksudkan dengan pertahanan dan keamanan asimetris adalah pertahanan dan keamanan yang memberdayakan kekuatan yang ada pada masyarakat. Institusi ini berbasiskan elemen tokoh-tokoh informal seperti kepala adat atau tokoh lembaga masyarakat adat, juga garda-garda depan di kawasan perbatasan. Fokus pada perbatasan karena kawasan perbatasan atau kabupaten yang memiliki kawasan perbatasan akan diprioritaskan menjadi kabupaten bernomenklatur “kabupaten perbatasan.”

Pemikiran di atas sejalan dengan pemikiran di dalam Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025, Kementerian Dalam Negeri RI. Penataan daerah dari aspek sistem pertahanan dan keamanan harus mempertimbangkan pembagian wilayah teritorial pemerintahan subnasional, berdasarkan latar belakang, **pertama**, sejarah (bekas kerajaan besar dan kecil ketika masa Daerah Istimewa Kalbar); **kedua**, fungsional daerah dan kabupaten yang memiliki karakteristik kawasan perbatasan; **ketiga**, ekonomis (terutama untuk daerah otonom baru, khusus pada kawasan perbatasan;

keempat, administratif (untuk daerah otonom baru terutama memperkokoh rentang kendali pemerintahan antara kawasan perbatasan dengan ibu kota kabupaten/kota); **kelima**, etnis (kebhinnekaan dan keharmonisan); dan, **keenam**, gabungan dari beberapa di antaranya.

Untuk mendapatkan hasil yang lebih komprehensif, analisis diperkuat oleh analisis PESTEL (Politik, Ekonomi, Teknologi, Sosial, *Enviroment* dan *Legal*). Analisis ini merupakan satu metode analisis yang menggunakan dan mempertimbangkan faktor-faktor makro yang mempengaruhi objek analisis.

Tabel 3.15.
Analisis PESTEL

Faktor-Faktor	Penjelasan Tiap Faktor
Politik	<ul style="list-style-type: none"> Konflik politik secara fisik terutama saat Pilkada di Kalbar relatif aman Ada politik uang, tetapi tidak menonjol dan belum ada yang masuk ke pengadilan. Potensi gejolak tinggi berkaitan dengan etnisitas. Kepolisian Daerah Kalbar jauh dari kawasan perbatasan Desentralisasi Indonesia: pusat dan daerah serta subdaerah jauh dari ibu kota provinsi Desentralisasi Standar: pusat dan daerah belum asimetris sesuai dengan karakteristik kawasan
Ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> Tergantung keuangan pusat, Kalbar masih sedikit Lebih 70% APBD untuk belanja pegawai. <i>Money politics</i> pada proyek-proyek di Kalbar karena standar pemerintah pusat sering tidak tepat untuk daerah Kalbar Kecenderungan korupsi di kabupaten/kota tinggi akibat sebagai akibat efek ganda implementasi UU No. 22 Tahun 1999.
Sosial	<ul style="list-style-type: none"> Kapasitas lokal rendah SDM keamanan belum sebanding luas wilayah dan jumlah penduduk. Masalah sosial tinggi, sebenarnya bisa ditangani oleh pranata adat, tetapi hukum adat cenderung disalahgunakan.
Teknologi	<ul style="list-style-type: none"> Infrastruktur transportasi, telekomunikasi, dan energi minim. Penguasaan teknologi rendah. Jarak logistik teknologi jauh, khususnya pada kawasan pedalaman di sekitar kawasan perbatasan.

Faktor-Faktor	Penjelasan Tiap Faktor
Enviroment	<ul style="list-style-type: none"> • Konflik kepentingan penguasaan SDA antarprovinsi dan kabupaten dengan perusahaan sangat rentan dan tinggi untuk Kalbar. • Lingkungan hidup rusak akibat <i>illegal mining</i> dan <i>illegal logging</i>. • <i>Global warming</i>.
Legal	<ul style="list-style-type: none"> • Masalah hukum kompleks. • Masih ada paradigma birokrasi di bawah bayang-bayang UU No. 22 Tahun 1999. • UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 terkesan sentralistik. • UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo Keputusan Menteri Kehutanan No. 259 Tahun 1999 masih membelenggu Kalbar, karena kewenangan pusat.

Berdasarkan analisis tersebut, hingga tahun 2025 dapat dibentuk DOB berupa tiga provinsi. **Pertama**, provinsi yang membawahkan daerah otonom “kabupaten perbatasan” dan “kabupaten nonperbatasan.” Pembentukan DOB tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan integrasi teritorial dan pengembangan kawasan khusus perbatasan antarnegara. Benar bahwa daerah perbatasan memiliki jumlah penduduk yang sedikit, tetapi dengan mempertimbangkan kedaulatan nasional, integritas teritorial, keselamatan bangsa, kekuatan sentripetal, kekuatan sentrifugal, dan kawasan pertahanan dinamis, maka kawasan ini memerlukan perhatian khusus dan menjadi prioritas sebagai “provinsi perbatasan”, yang diawali dengan pembentukan kabupaten bernomenklatur “perbatasan”. **Kedua**, provinsi yang terletak di wilayah timur Kalbar. Provinsi ini dapat menjadi provinsi unggulan yang mengawal kawasan konservasi untuk menjaga kelestarian lingkungan melalui perlindungan habitat flora, fauna, dan plasma nutfah yang berada di cagar alam, hutan lindung, dan taman nasional. **Ketiga**, provinsi yang terletak di wilayah selatan Kalbar. Provinsi ini dapat dikembangkan menjadi kawasan ekonomi baru yang memiliki akses dengan Kalimantan Tengah dan Pulau Jawa. Keberadannya akan memperkuat aspek pertahanan dan keamanan di wilayah selatan.

Adapun kabupaten/kota, apabila dilihat dari luas wilayah dan jumlah aparaturnya keamanan dengan rentang terendah 0,01 s.d. 0,04%, maka diperlukan 16 kabupaten/kota. Akan tetapi, bila analisisnya didasarkan pada aspek geostrategi dan geopolitik serta aspek kewilayahan, maka diperlukan 20 kabupaten/kota.

3.2.3.4. Sistem Ekonomi

Kemampuan daerah dalam pengembangan SDM berkualitas untuk mempertajam kesejahteraan rakyat perlu dipertimbangkan dalam penataan daerah. Ukuran kualitas SDM yang lazim digunakan adalah IPM, yang merupakan indeks gabungan dari aspek pendidikan, kesehatan, dan ekonomi.

Menurut Program Pembangunan PBB (UNDP), IPM didefinisikan sebagai proses perluasan pilihan bagi penduduk. Proses perluasan pilihan ini mengandung makna adanya peningkatan standar hidup yang ditandai dengan meningkatnya pengetahuan dan kecerdasan, membaiknya derajat kesehatan, serta meningkatnya pendapatan dari waktu ke waktu.

IPM digunakan untuk mengklasifikasikan apakah sebuah negara atau daerah merupakan negara atau daerah maju, berkembang, atau terbelakang dan sekaligus mengukur pengaruh kebijakan ekonomi terhadap kualitas hidup. Jika capaian IPM suatu negara kurang atau sama dengan 50, maka negara tersebut dikategorikan sebagai negara yang Tingkat Pembangunan Manusia (TPM) rendah. TPM menengah adalah negara yang IPM-nya berada pada kisaran 50,1 hingga 79,9. Adapun negara yang capaian IPM-nya 80 lebih dikategorikan negara TPM tinggi.

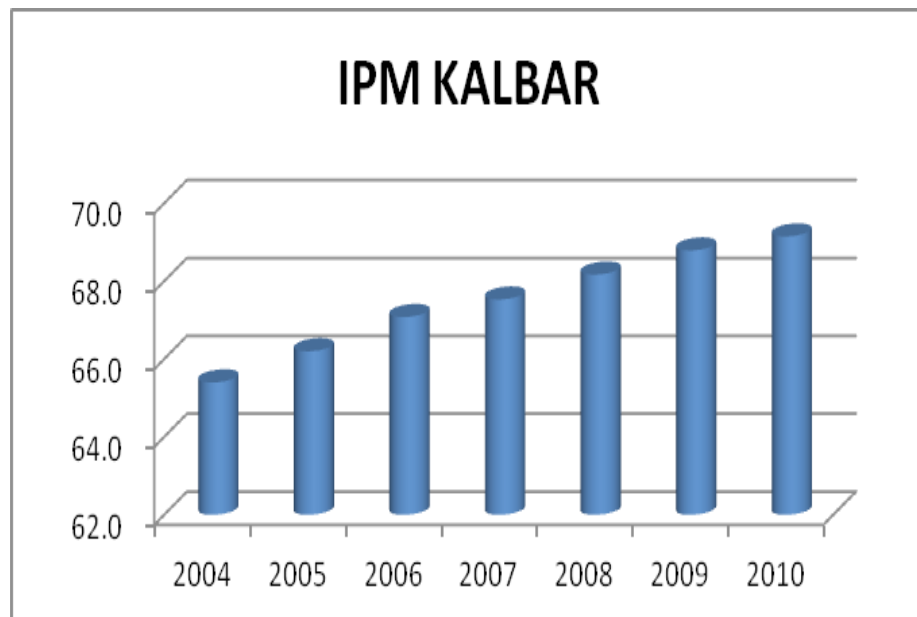
IPM menjadi indikator penting untuk mengukur keberhasilan dalam upaya membangun kualitas hidup manusia, yang dapat menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendidikan yang berkualitas, kesehatan yang semakin membaik, dan pendapatan yang dapat memenuhi standar hidup layak. Jadi, kalau berbicara tentang IPM berarti memperbincangkan hasil dari proses pembangunan pendidikan, pembangunan kesehatan, dan pembangunan ekonomi.

Sejak tahun 2004 hingga 2010 IPM Kalbar bergerak naik, tetapi lambat, meskipun masih lebih rendah dari IPM Nasional (lihat Gambar 3.12). Tahun 2004 IPM Kalbar sebesar 65,4 (menempati rangking 27 dari 33 provinsi). Enam tahun kemudian, yakni tahun 2010, IPM Kalbar bergerak naik mencapai angka 69,15 (berada pada urutan ke-28 dari 33 provinsi). Penurunan peringkat capaian IPM Kalbar secara nasional mengindikasikan bahwa proses pembangunan di Kalbar berjalan lambat dibanding provinsi lainnya (percepatan pembangunan melambat). Jika dibandingkan dengan capaian IPM DKI Jakarta yang sebesar 77,97 (rangking 1) atau dengan capaian IPM Kalimantan Timur yang sebesar 75,11 (rangking 5), capaian IPM Kalbar masih

jauh tertinggal. Kondisi ini memberikan gambaran adanya ketidakmerataan perkembangan di berbagai sektor pembangunan. Ketidakmerataan ini dapat dilihat dengan menggunakan berbagai indikator sosial dan ekonomi.

Melambatnya peningkatan IPM Kalbar dapat ditelusuri dari capaian indikator pendidikan, kesehatan, dan pendapatan yang dipakai dalam rumusan IPM. Setiap perubahan pada indikator tersebut pasti akan memberikan pengaruh terhadap pembangunan manusia. Pembangunan manusia menempatkan manusia sebagai tujuan akhir dari pembangunan, bukan alat dari pembangunan.

Gambar 3.12.
Perkembangan IPM Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2004-2010



Dari sisi indikator pendidikan dengan parameter Angka Melek Huruf (AMH) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS), tampak bahwa capaian tingkat pendidikan penduduk belum dapat dibanggakan, rata-rata kelas tujuh. Proses pembangunan pendidikan yang berlangsung belum merata di 14 kabupaten/kota. Hingga saat ini belum ada satu kabupaten/kota yang bebas buta huruf. AMH terbesar (94,97%) berada di Kota Pontianak, sedangkan AMH terendah berada Kabupaten Kubu Raya (87,80%). Demikian juga halnya dengan RLS, terlihat ketimpangan yang lebar antara capaian tertinggi (9,36 tahun) di Kota Pontianak dengan capaian terendah (5,94 tahun) di Kabupaten Sambas.

Tabel 3.16.
Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Barat
Tahun 2010

Kabupaten/Kota	AHH (thn)	AMH (%)	RLS (thn)	PKD (Rp 000)	IPM
Kabupaten Sambas	61,11	90,55	5,94	623,02	64,84
Kabupaten Bengkayang	68,84	88,71	6,32	604,11	67,55
Kabupaten Landak	65,46	91,48	7,07	613,22	67,55
Kabupaten Pontianak	67,24	89,91	6,53	625,72	68,75
Kabupaten Sanggau	68,49	89,96	6,49	614,37	68,55
Kabupaten Ketapang	67,45	90,20	6,30	614,43	67,89
Kabupaten Sintang	68,32	90,46	6,59	609,98	68,31
Kabupaten Kapuas Hulu	66,58	92,61	7,16	633,25	70,03
Kabupaten Sekadau	67,34	89,17	6,32	606,31	66,99
Kabupaten Melawi	67,76	92,37	7,22	607,26	68,67
Kabupaten Kayong Utara	65,67	88,28	5,70	606,32	65,41
Kabupaten Kubu Raya	66,30	87,80	6,57	621,30	67,45
Kota Pontianak	67,22	94,97	9,36	638,64	72,96
Kota Singkawang	67,21	89,66	7,40	619,65	68,86
KALBAR	66,60	90,26	6,82	631,65	69,15
Keterangan : AHH = Angka Harapan Hidup ; AMH = Angka Melek Huruf ;					
RLS = Rata-rata Lama Sekolah ; PKD = Pendapatan per kapita Disesuaikan.					

Sumber : BPS, 2011

Dari indikator kesehatan dengan parameter AHH, tampak bahwa AHH penduduk Kalbar bervariasi antara 61,11 tahun (terendah) hingga 68,84 tahun (tertinggi). Semakin tinggi AHH pertanda semakin baik dan maju pembangunan kesehatan yang dijalankan. AHH terendah di Kabupaten Sambas (61,11 tahun) mengindikasikan Angka Kematian Bayi (AKB) dan Angka Kematian Ibu (AKI) relatif tinggi. AKB dan AKI tinggi terjadi karena kurangnya asupan makanan bergizi pada masa kehamilan hingga pascapersalinan dan kurang baiknya layanan kesehatan ke seluruh desa.

Pengeluaran per kapita merupakan salah satu parameter dalam mengukur keberhasilan pembangunan ekonomi. Pengeluaran per kapita cerminan dari pendapatan per kapita. Pendapatan per Kapitas Disesuaikan (PKD) tertinggi

(Rp 638.640/bulan) di Kota Pontianak dan PKD terendah (Rp 604.110/bulan) di Kabupaten Bengkayang dapat dimaknai sebagai adanya ketimpangan pembangunan antardaerah. Pembangunan sosial ekonomi di Kota Pontianak sebagai ibukota provinsi jauh lebih maju dibanding kabupaten/kota lainnya. Ketersediaan infrastruktur dasar jauh lebih lengkap di Kota Pontianak dibanding kabupaten/kota lainnya. Tampaknya pemerataan pembangunan masih jauh dari yang diharapkan.

Bila dikaitkan dengan pemekaran daerah yang telah berlangsung sejak tahun 1999 (dari tujuh kabupaten/kota menjadi 14 kabupaten kota), tampak bahwa hingga saat ini pemekaran daerah di Kalbar belum memberikan dampak yang signifikan terhadap kemajuan kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat, setidaknya jika mengacu pada perkembangan capaian IPM. Dampak pemekaran daerah yang berlangsung hingga saat ini baru sebatas pembangunan fisik, belum fokus pada pembangunan kualitas kehidupan manusia.

Selain pengembangan SDM, keberhasilan pembangunan daerah pada dasarnya ditentukan oleh dukungan sumber daya ekonomi, meliputi ketersediaan SDA, modal yang dimiliki, dan infrastruktur dasar. Sumber daya ekonomi tersebut bersinergi untuk percepatan pengembangan perekonomian daerah, dan ketersediaan SDA menjadi faktor kunci keberhasilan.

Kalbar yang dikenal sebagai “zamrud khatulistiwa” merupakan wilayah yang sangat luas dan memiliki SDA yang cukup potensial untuk dikembangkan. Potensi SDA daerah cukup besar yang meliputi pertanian dan perkebunan, perikanan dan kelautan, kehutanan, serta pertambangan. Beberapa kabupaten memiliki komoditas unggulan yang berdaya saing tinggi, baik di pasar domestik maupun pasar luar negeri. Komoditas unggulan di antaranya adalah: 1) karet, yang terpusat di Kabupaten Landak, Kabupaten Sintang, dan Kabupaten Kapuas Hulu; 2) kelapa sawit, yang terpusat di Kabupaten Ketapang, Kabupaten Sanggau, dan Kabupaten Sintang; 3) perikanan dan kelautan, dengan perikanan tangkap yang terpusat di Kabupaten Ketapang, Kabupaten Sambas, dan Kabupaten Kubu Raya; 4) hasil hutan (kayu), yang terpusat di Kabupaten Ketapang, Kabupaten Melawi, dan Kabupaten Kapuas Hulu, dan; 5) hasil tambang, yang terpusat di Kabupaten Ketapang, Kabupaten Sanggau, dan Kabupaten Bengkayang.

Pemanfaatan SDA daerah selama ini sudah memberikan dampak pada perekonomian daerah. Sumber daya hutan, misalnya, dengan hasil produksi kayu telah memberikan andil begitu besar dalam meningkatkan perekonomian daerah beberapa tahun sebelumnya. Saat ini peran subsektor kehutanan mulai menurun dan mulai digantikan oleh subsektor perkebunan. Sebagian besar kabupaten sudah mengembangkan perkebunan karet dan perkebunan sawit. Di samping perkebunan, keberagaman potensi pertanian, perikanan, dan pertambangan yang tersebar di beberapa kabupaten sudah menampakkan peningkatan produksi dan merupakan sektor yang menjadi prioritas pengembangan.

Keberagaman potensi SDA sebagaimana yang dipaparkan di atas merupakan modal dasar untuk mendorong perekonomian daerah, memperluas kesempatan kerja, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karenanya, perspektif penataan daerah otonom di Kalbar ditekankan pada inisiatif daerah untuk merangsang pengembangan kegiatan ekonomi dengan mengoptimalkan pemanfaatan potensi SDA.

Pengembangan kegiatan ekonomi berbasis potensi lokal ditumbuhkan melalui peningkatan produksi untuk menggerakkan aktivitas ekonomi daerah, baik yang bersifat konsumtif maupun investasi. Kemampuan daerah untuk mengoptimalkan potensi SDA memiliki peluang cukup besar dalam meningkatkan aktivitas ekonomi, baik yang sifatnya internal di daerah yang bersangkutan maupun dalam kaitannya dengan interaksi antardaerah. Dengan demikian, kekayaan SDA yang dimiliki menjadi penggerak pertumbuhan ekonomi daerah.

Pertumbuhan ekonomi daerah merupakan perwujudan dinamika berbagai sektor pembangunan daerah. Beberapa daerah di Kalbar sesungguhnya memiliki kemampuan untuk memperbaiki kondisi perekonomian daerah. Dari sisi pertumbuhan ekonomi, dalam dua tahun terakhir ini secara umum capaian pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota menampakkan adanya peningkatan yang cukup signifikan.

Pada tahun 2010, dari 14 daerah otonom di Kalbar menunjukkan bahwa sepuluh kabupaten/kota berhasil mencapai pertumbuhan ekonomi di atas 5%. Dari sepuluh kabupaten tersebut, terdapat tujuh kabupaten/kota yang angka pertumbuhannya berada di atas rata-rata provinsi.

Peningkatan pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi ditunjukkan oleh Kabupaten Kayong Utara sebagai DOB hasil pemekaran dari Kabupaten Ketapang; meningkat dari 2,78% tahun 2009 menjadi 5,92% pada tahun 2010. Prestasi lainnya dimiliki Kabupaten Kubu Raya sebagai DOB hasil pemekaran dari Kabupaten Pontianak, yang pertumbuhan ekonominya selalu berada pada posisi yang relatif tinggi di antara kabupaten/kota lainnya.

Tabel 3.17.
Perkembangan Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat
Tahun 2009-2010 (dalam persentase)

No	Kabupaten/Kota	2009	2010
1	Sambas	5,43	5.88
2	Bengkayang	4,50	4.63
3	Landak	4,67	5.01
4	Pontianak	1,40	2.10
5	Sanggau	5,59	4.15
6	Ketapang	-1,22	7.51
7	Sintang	5,38	5.21
8	Kapuas Hulu	3,70	4.44
9	Sekadau	5,35	5.54
10	Melawi	4,21	5.26
11	Kayong Utara	2,78	5.92
12	Kubu Raya	5,87	6.23
13	Kota Pontianak	4,93	5.39
14	Kota Singkawang	4,88	5.54
Provinsi Kalbar		4.79	5,35

Sumber: BPS Kalbar, Tahun 2011

Hal yang menarik adalah hampir seluruh sektor ekonomi daerah menunjukkan pertumbuhan positif, terutama sektor sekunder. Pertumbuhan sektor sekunder terutama didorong oleh sektor bangunan, listrik, air bersih, dan gas. Sektor tersier (perdagangan, komunikasi, dan jasa-jasa) juga mengalami pertumbuhan positif sebagai akibat menguatnya permintaan konsumsi. Sektor primer memberikan kontribusi terbesar terhadap perekonomian daerah, meskipun pertumbuhannya di bawah sektor sekunder. Tingginya capaian pertumbuhan ekonomi pada kabupaten/kota tersebut dikarenakan

meningkatnya kontribusi beberapa sektor seperti pertanian, pertambangan, industri pengolahan, perdagangan, dan bangunan.

Upaya perbaikan kondisi perekonomian daerah terus dilakukan, meski disadari bahwa belum semua potensi ekonomi dapat digerakkan. Hal itu disebabkan oleh keterbatasan sumber daya manusia dan belum maksimalnya kemampuan pemerintah untuk meningkatkan perekonomian melalui investasi publik.

Tekad untuk mengembangkan kegiatan ekonomi daerah terus dilakukan melalui pengelolaan dan pemanfaatan SDA daerah secara bijak dalam upaya memperbaiki kinerja ekonomi daerah. Peningkatan nilai tambah komoditas pertanian, perkebunan, kehutanan, dan perikanan diupayakan melalui pengembangan mata rantai industri pengolahan dan kerja sama antardaerah dalam pengembangan dan pemasaran produk unggulan.

Meskipun struktur ekonomi pada sebagian besar kabupaten/kota masih menempatkan sektor pertanian sebagai *leading sector*, namun pertumbuhan ekonomi mampu didorong oleh percepatan pertumbuhan sektor industri yang secara sektoral memiliki kontribusi terbesar ketiga dalam struktur ekonomi masing-masing daerah.

Selain dari kontribusi sektoral, perkembangan ekonomi sebagian besar kabupaten/kota memiliki prospek yang relatif cukup baik dilihat dari komponen-komponen penggunaan PDRB. Konsumsi pemerintah dalam bentuk belanja pembangunan (belanja publik) dan pembentukan modal tetap bruto maupun perubahan stok barang modal mulai menunjukkan peningkatan.

Selain beberapa komponen tersebut, potensi peningkatan pertumbuhan ekonomi masih mungkin dicapai oleh beberapa kabupaten yang memiliki SDA cukup melimpah. Pada umumnya kabupaten-kabupaten yang SDAny masih potensial adalah kabupaten yang wilayahnya relatif luas dan berada di wilayah perbatasan seperti Kabupaten Sambas, Kabupaten Sanggau, Kabupaten Sintang, dan Kabupaten Kapuas Hulu. Sementara untuk Kabupaten Ketapang, sebagai daerah yang memberikan kontribusi terbesar dalam struktur perekonomian Kalbar, juga berpotensi untuk meningkatkan

pertumbuhan ekonominya mengingat daerah ini memiliki keberagaman SDA dan wilayahnya relatif masih luas.

Berdasarkan deskripsi capaian pertumbuhan ekonomi dalam dua tahun terakhir dan sebaran potensi SDA beberapa kabupaten yang diprediksi mampu merealisasikan pertumbuhan ekonomi $\geq 5\%$, maka dari aspek sistem ekonomi diperoleh estimasi peluang pembentukan sepuluh kabupaten/kota sebagai DOB, ialah di Kabupaten Sambas dua DOB, di Kabupaten Sanggau dua DOB, Kabupaten Sintang dua DOB, Kabupaten Kapuas Hulu dua DOB, dan Kabupaten Ketapang dua DOB.

Tabel 3.18.
Estimasi Jumlah Maksimum Daerah Otonom Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat Tahun 2025

No	Kabupaten/Kota	Potensi Penambahan Kab./Kota sampai tahun 2025
1	Sambas	+ 2 Kabupaten
2	Bengkayang	0
3	Landak	0
4	Pontianak	0
5	Sanggau	+ 2 Kabupaten
6	Ketapang	+ 2 Kabupaten
7	Sintang	+ 2 Kabupaten/kota
8	Kapuas Hulu	+ 2 Kabupaten
9	Sekadau	0
10	Melawi	0
11	Kayong Utara	0
12	Kubu Raya	0
13	Kota Pontianak	0
14	Kota Singkawang	0
Provinsi Kalbar		3 Kota dan 21 Kabupaten

Sumber: Hasil kajian, 2011

3.2.3.5. Sistem Keuangan

Selain aspek sistem ekonomi, aspek sistem keuangan menjadi pertimbangan dalam penataan daerah otonom. Sebab, salah satu aspek pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah menyangkut kemampuan keuangan daerah. Kemampuan keuangan daerah sangat menentukan bagi proses penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan maupun peningkatan pelayanan publik. Pemerintah daerah tidak akan mampu melaksanakan tugas dan fungsi pembangunan kepada masyarakat tanpa didukung oleh sumber-sumber keuangan yang memadai.

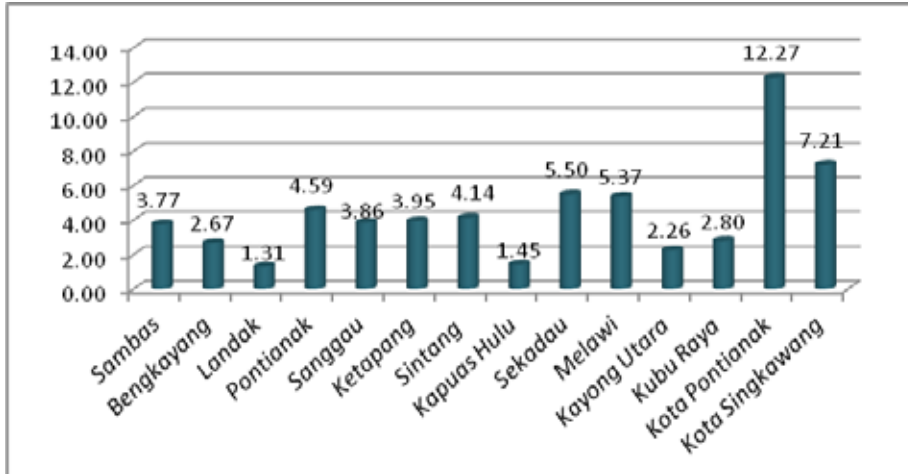
Oleh karena itu, dalam perspektif penataan daerah, pemerintah daerah harus memperhatikan sejauh mana kebijakan perimbangan keuangan mampu menciptakan harmonisasi sistem keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Faktor lainnya adalah menyangkut kemampuan daerah untuk menggali berbagai potensi sumber-sumber keuangan yang tersedia, dalam upaya menciptakan kondisi kemandirian keuangan daerah.

Kemandirian keuangan daerah pada dasarnya menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD. Upaya mobilisasi dana dari sumber penerimaan daerah sendiri, terutama yang berasal dari PAD, menjadi sangat penting karena PAD mencerminkan tingkat kemampuan daerah dalam mengelola potensi keuangan daerah.

Dalam jangka menengah, PAD sesungguhnya memainkan peran sangat strategis untuk dijadikan basis penerimaan keuangan daerah. PAD diperoleh dari hasil penerimaan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Penerimaan PAD inilah yang dapat dijadikan pijakan untuk mendukung kebutuhan anggaran dalam APBD.

Fenomena yang dihadapi kabupaten/kota di Kalbar sekarang ini adalah berupa semakin meningkatnya kebutuhan anggaran daerah untuk pembangunan infrastruktur dasar dan peningkatan pelayanan publik, sementara kapasitas fiskal yang dimiliki tidak mencukupi. Sumber-sumber keuangan lokal seperti PAD belum sepenuhnya berperan dan kontribusinya terhadap pendapatan daerah masih rendah. Selama ini, peran PAD terhadap pendapatan daerah kabupaten/kota di Kalbar pada tahun 2010 rata-rata 4,37%, dengan kontribusi PAD tertinggi adalah Kota Pontianak (12,27%), dan terendah adalah Kabupaten Landak (1,31%).

Gambar 3.13.
Kontribusi PAD terhadap Pendapatan Daerah Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat Tahun 2010



Kenyataan menunjukkan bahwa pada umumnya PAD hanya mampu membiayai sebagian kecil anggaran daerah. Kondisi semacam ini jelas akan menyulitkan bagi daerah-daerah untuk bisa “mandiri” dalam rangka mewujudkan otonomi daerah sesuai dengan UU No. 32 dan 33 Tahun 2004. Sumber-sumber penerimaan yang dimiliki tidak memungkinkan daerah, terutama daerah kabupaten/kota yang menjadi titik berat pelaksanaan otonomi, untuk bisa memperoleh pendapatan sendiri yang signifikan.

Meskipun demikian, sebagai alternatif sumber pembiayaan pembangunan daerah tentunya PAD kabupaten/kota di Kalbar masih harus diberdayakan secara terus-menerus. Peningkatan kemampuan perpajakan daerah (*local taxing power*) merupakan kondisi yang dibutuhkan bagi terwujudnya otonomi yang luas, terutama untuk memperkuat kapasitas fiskal daerah. Kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang bagi sebagian daerah kabupaten/kota jumlahnya amat signifikan, diperoleh dengan menghitung PAD ditambah dana Bagi Hasil Pajak (BHP) dan Bagi Hasil SDA (BHSDA). Dengan kata lain, kapasitas fiskal daerah adalah kemampuan keuangan daerah untuk membiayai tugas pokok pemerintahan dan kegiatan pembangunan daerah bersangkutan di luar dari kebutuhan untuk gaji aparatur daerah. Daerah yang memiliki kapasitas fiskal rendah bermakna bahwa penerimaan daerah untuk membiayai tugas pemerintahan masih minim. Artinya, semakin rendah kapasitas fiskal suatu daerah, akan semakin besar nilai transfer pemerintah pusat ke daerah tersebut. Hal ini dimaksudkan agar daerah dapat melaksanakan fungsi pemerintahan

dengan normal. Kapasitas fiskal kabupaten/kota di Kalbar sangat variatif. Basis pajak yang cukup besar pada beberapa daerah menjadikan kapasitas fiskalnya relatif tinggi. Namun, daerah yang basis pajaknya kecil berimplikasi pada kondisi kapasitas fiskalnya yang rendah.

Tabel 3.19.
Kapasitas Fiskal Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat Tahun 2009-2010 (dalam Milyar Rupiah)

No	Kabupaten/Kota	2009	2010
1	Sambas	69,432	66,305
2	Bengkayang	79,705	42,282
3	Landak	10,289	72,600
4	Pontianak	53,036	58,797
5	Sanggau	85,522	74,262
6	Ketapang	129,826	98,307
7	Sintang	86,750	68,003
8	Kapuas Hulu	82,476	43,675
9	Sekadau	37,776	75,604
10	Melawi	54,875	72,233
11	Kayong Utara	34,198	30,207
12	Kubu Raya	62,112	74,429
13	Kota Pontianak	157,503	221,818
14	Kota Singkawang	67,847	64,422
	Provinsi Kalbar	692,133	760,511

Sumber: Biro Keuangan Pemerintah Provinsi Kalbar, 2011 (data rekapitulasi/ringkasan APBD kabupaten/kota)

Penerimaan PAD yang relatif tinggi dan perolehan bagi hasil daerah dari pajak maupun SDA menjadikan Kota Pontianak dan Kabupaten Ketapang memiliki kapasitas fiskal di atas rata-rata kabupaten/kota lainnya. Sementara itu, Kabupaten Kayong Utara dan Kabupaten Bengkayang menempati posisi paling rendah. Tingginya kapasitas fiskal Kota Pontianak pada tahun 2010 dikarenakan penerimaan PAD, BHP, dan BHSDA mengalami peningkatan yang sangat signifikan.

Ketika kapasitas fiskal daerah sudah bisa diketahui besarnya, maka pada saat bersamaan perlu diketahui pula besaran kebutuhan fiskal (*fiscal need*). Kebutuhan fiskal merupakan jumlah dana yang dibutuhkan untuk membiayai

seluruh kebutuhan pelayanan publik dan pembangunan pada daerah bersangkutan, yang besarnya sangat ditentukan oleh jumlah penduduk, luas daerah, dan variabel lain terkait.

Kesesuaian antara kapasitas fiskal dengan kebutuhan fiskal dimaksudkan untuk mengetahui sejauhmana suatu daerah menghadapi tekanan keuangan secara internal. Daerah akan menghadapi tekanan keuangan manakala kapasitas fiskal yang dimiliki lebih rendah dibandingkan dengan kebutuhan fiskal. Tekanan keuangan internal demikian sesungguhnya mencerminkan adanya ketidakmerataan fiskal antardaerah.

Mengingat potensi timbulnya ketidakmerataan kemampuan keuangan antardaerah kabupaten/kota (ketimpangan fiskal horizontal) cukup besar, maka dibutuhkan satu sumber signifikan yang paling tidak bisa mengurangi ketimpangan horizontal tersebut. Itulah sebabnya dalam UU No. 34 Tahun 2004 ditegaskan sumber penerimaan yang merupakan bagian terbesar dari dana perimbangan, yakni DAU.

Tujuan pengalokasian DAU ini selain dalam kerangka otonomi pemerintahan di tingkat daerah, juga untuk pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Secara implisit DAU ini juga dimaksudkan untuk menetralkan dampak peningkatan ketimpangan antardaerah akibat BHP dan BHSDA. Sebab, secara umum daerah-daerah yang relatif lebih maju cenderung mampu untuk berdiri sendiri sehingga hanya sedikit saja bantuan pusat yang diperlukan. Daerah-daerah yang lebih maju ini adalah yang memiliki potensi penerimaan pajak yang besar karena intensitas aktivitas ekonominya yang tinggi, atau pun yang memiliki kekayaan SDA.

Penjelasan UU No. 33 Tahun 2004 mengatakan bahwa fungsi DAU adalah sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal dan sebagai wujud fungsi distribusi keuangan pemerintah. Namun, di dalam komponen DAU sendiri terdapat alokasi dasar yang merupakan gaji Pegawai Negeri Sipil di Daerah (PNSD) yang merupakan tanggung jawab pemerintah pusat secara umum.

Berdasarkan penjelasan UU tersebut, maka untuk menentukan kapasitas fiskal daerah secara komprehensif adalah dengan menghitung PAD ditambah DBH dan DAU, plus pendapatan lain-lain, kemudian dikurangi beban anggaran belanja gaji pegawai. Daerah yang memiliki kapasitas fiskal tinggi bermakna perbandingan antara pendapatan daerah setelah dikurangi belanja gaji pegawai dan dibagi jumlah penduduk termasuk dalam rasio yang tinggi.

Selanjutnya, posisi kapasitas fiskal masing-masing kabupaten/kota dan provinsi ditentukan berdasarkan indeks kapasitas fiskal. Adapun IKF diperoleh dengan menghitung kapasitas fiskal masing-masing provinsi dibagi dengan rata-rata kapasitas fiskal seluruh provinsi. Berdasarkan formulasi ini, IKF dibedakan menjadi empat kelompok, yakni sangat tinggi ($\geq 2,000$), tinggi ($\geq 1,000$ s/d 1,999), sedang (0,501 s/d 0,999), dan rendah ($\leq 0,5000$).

Untuk menentukan kebijakan alokasi keuangan kepada daerah, Kementerian Keuangan secara rutin setiap tahun menyajikan peta kapasitas fiskal kabupaten/kota dan provinsi di Indonesia. Berdasarkan peta kapasitas fiskal tersebut, pada tahun 2010 diperoleh gambaran bahwa tujuh kabupaten/kota di Kalbar yang memiliki IKF tinggi. Selebihnya, terdapat lima kabupaten/kota yang IKF-nya berada dalam kategori sedang, dan dua kabupaten yang IKF-nya rendah.

Tabel 3.20.
Indeks Kapasitas Fiskal Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat Tahun 2010

No	Kabupaten/Kota	IKF	Kategori
1	Kab. Sambas	0,5000	Rendah
2	Kab. Bengkayang	1,0636	Tinggi
3	Kab. Landak	0,4757	Rendah
4	Kab. Pontianak	0,5720	Sedang
5	Kab. Sanggau	1,3189	Tinggi
6	Kab. Ketapang	0,7564	Sedang
7	Kab. Sintang	0,7242	Sedang
8	Kab. Kapuas Hulu	1,7242	Tinggi
9	Kab. Sekadau	1,6286	Tinggi
10	Kab. Melawi	0,9971	Sedang
11	Kab. Kayong Utara	1,6494	Tinggi
12	Kab. Kubu Raya	1,6333	Tinggi
13	Kota Pontianak	0,8134	Sedang
14	Kota Singkawang	1,4148	Tinggi
	Prov. Kalbar	0,6503	Sedang

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan Nomor 245/PMK.07/2010 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah

Ketentuan yang lazim digunakan untuk menentukan kelayakan pemekaran daerah adalah apabila IKF sebesar ≥ 1 , maka daerah tersebut dikatakan mempunyai kemampuan keuangan yang cukup kuat untuk melakukan pemekaran daerah. Demikian sebaliknya.

Sebagaimana kajian yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri (Desartada, 2010), kajian ini juga menggunakan ukuran kelayakan yang moderat, yakni 0,5. Artinya, bila IKF suatu kabupaten/kota dan provinsi sebesar $\geq 0,5$, maka kabupaten/kota dan provinsi tersebut dianggap layak untuk dimekarkan. Sedangkan bila IKF kabupaten/kota dan provinsi $< 0,5$, maka kabupaten/kota dan provinsi tersebut dianggap tidak layak untuk dimekarkan.

Kemampuan keuangan daerah dapat diukur dengan kapasitas fiskal daerah dan kebutuhan fiskal daerah. Kapasitas fiskal daerah cermin kemampuan keuangan daerah untuk membiayai tugas pokok pemerintahan dan kegiatan pembangunan daerah bersangkutan di luar dari kebutuhan untuk gaji aparatur daerah. Sementara itu, kebutuhan fiskal merupakan cerminan kebutuhan anggaran untuk membiayai seluruh kebutuhan pelayanan publik dan pembangunan daerah.

Dengan menggabungkan hasil analisis dari kedua aspek di atas, kemudian dilakukan prediksi jumlah kabupaten/kota dan provinsi ideal di Kalbar sampai dengan tahun 2025. Suatu daerah dianggap dapat dimekarkan bila terdapat potensi pemekaran dan dinilai layak untuk dimekarkan (IKF-nya memenuhi syarat). Akan tetapi bila pada suatu daerah terdapat potensi pemekaran, tetapi dinilai belum cukup layak, maka pemekaran belum dapat dilakukan. Dengan cara tersebut akan ditemukan provinsi mana yang dianggap layak dimekarkan dan berapa banyak pemekarannya.

Berdasarkan analisis secara kualitatif yang dipaparkan di bagian awal, diperoleh estimasi jumlah kabupaten/kota dan provinsi yang dianggap relevan dan provinsi mana yang dianggap tidak relevan untuk dimekarkan. Hasil analisis ini kemudian diposisikan sebagai jumlah provinsi ideal di Indonesia hingga tahun 2025.

Tabel 3.21.
Estimasi Jumlah Maksimum Daerah Otonom Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat Tahun 2025

No	Kabupaten/Kota	IKF	Syarat
1	Kab. Sambas	0,5000	L
2	Kab. Bengkayang	1,0636	L
3	Kab. Landak	0,4757	TL
4	Kab. Pontianak	0,5720	L
5	Kab. Sanggau	1,3189	L
6	Kab. Ketapang	0,7564	L
7	Kab. Sintang	0,7242	L
8	Kab. Kapuas Hulu	1,7242	L
9	Kab. Sekadau	1,6286	L
10	Kab. Melawi	0,9971	L
11	Kab. Kayong Utara	1,6494	L
12	Kab. Kubu Raya	1,6333	L
13	Kota Pontianak	0,8134	L
14	Kota Singkawang	1,4148	L
	Prov. Kalbar	0,6503	L

Sumber: Hasil kajian, 2011

3.2.3.6. Sistem Politik dan Budaya

3.2.3.6.1. Konsolidasi Demokrasi Lokal

Reformasi politik di Indonesia yang mulai bergulir pada tahun 1997 telah mengubah secara fundamental praktik penyelenggaraan pemerintahan, ialah dari yang semula sentralistis menjadi desentralistis dan dari yang semula otoritarianistis menjadi demokratis. Salah satu perubahan signifikan yang telah dirasakan manfaatnya oleh daerah Kalbar dan daerah-daerah lain di Indonesia adalah pemberlakuan otonomi daerah sebagaimana diatur oleh UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004; peluang yang tidak ada dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Inti dari pelaksanaan otonomi daerah yang memuat asas demokratisasi, partisipasi, keadilan, pemerataan, dan pengakuan akan keberagaman tersebut, pada hakikatnya adalah memberikan keleluasaan kepada pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran serta aktif masyarakat. Demikianlah

dengan adanya undang-undang tentang otonomi daerah, yang berimplikasi pada pemekaran wilayah, daerah Kalbar yang sebelumnya hanya memiliki enam pemerintahan kabupaten dan satu pemerintahan kota telah mekar menjadi 12 pemerintahan kabupaten dan dua pemerintahan kota.

Pemberian kepercayaan kepada masyarakat untuk mengelola daerahnya sendiri secara demokratis telah meningkatkan partisipasi masyarakat di bidang politik secara signifikan. Pesta demokrasi dalam bentuk pemilu legislatif tahun 2009 disambut antusias dan berjalan sukses dengan tingkat partisipasi politik sebesar 85% (lihat tabel 3.22). Selanjutnya, tingkat partisipasi politik masyarakat dalam pilkada di 14 kabupaten/kota secara keseluruhan rata-rata mencapai 87%. Hal yang sama terjadi di dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur Kalbar pada November 2007. Meskipun angka partisipasi politik masyarakat tidak setinggi angka pada pilkada, partisipasi politik masyarakat dalam konteks ini cukup menggembirakan, ialah 76,8% atau 2.143.614 orang yang menggunakan hak pilihnya dari 2.932.096 jumlah pemilih terdaftar (lihat tabel 3.23).

Tabel 3.22.
Tingkat Partisipasi Politik Masyarakat Kalimantan Barat dalam Pemilihan Legislatif Tahun 2009

NO.	Kabupaten/Kota	Pemilih		Partisipasi Pemilih
		Jumlah	%	
1	Kota Pontianak	411.435	13,14	67.10
2	Kab. Kubu Raya	351.837	11,24	64.95
3	Kab. Pontianak	171.688	5,48	64.95
4	Kota Singkawang	147.579	4,71	68.40
5	Kab. Bewngkayang	146.833	4,69	77.21
6	Kab. Sambas	381.768	12,19	61.84
7	Kab. Landak	239.612	7,65	93.39
8	Kab. Sanggau	280.555	8,96	84.27
9	Kab. Sekadau	124.829	3,99	81.24
10	Kab. Sintang	248.271	7,93	80.71
11	Kab. Melawi	123.106	3,93	86.40
12	Kab. Kapuas Hulu	153.785	4,91	82.53
13	Kab. Ketapang	285.188	9,11	71.43
14	Kab. Kayong Utara	64.258	2,05	71.43
	Jumlah	3,130,744	100.00	

Tabel 3.23.
Partisipasi Politik dalam Pilkada di 14 Kab/Kota

No	Kab/Kota	Tahun	Jumlah Pemilih	Pengguna Hak Pilih	Tingkat Partisipasi Pemilih (%)	Pemilih Tidak Menggunakan Hak Pilih
1	Kota Singkawang	2007-2012	137.029	90.894	66,33	46.135
2	Kota Pontianak	2008-2013	411.774	252.322	61,28	159.452
3	Kab. Pontianak	2008-2013	170.580	117.970	69,16	52.610
4	Kab. Kubu Raya	2008-2013	351.388	228.041	64,90/61,10	123.347
5	Kab. Sanggau	2008-2013	278.261	221.132	79,47/77,29	64.287
6	Kab. Kayong Utara	2008-2013	61.852	46.725	75,54	15.127
7	Kab. Sekadau	2010-2015	125.773	105.420	83,82	20.353
8	Kab. Sintang	2010-2015	263.046	225.751	85,82	37.295
9	Kab. Melawi	2010-2015	132.913	121.120	91,13	11.793
10	Kab. Kapuas Hulu	2010-2015	160.641	132.303	82,36	28.338
11	Kab. Ketapang	2010-2015	308.146	223.341	72,48/69,65	84.805
12	Kab. Bengkayang	2010-2015	135.423	108.244	79,93	27.179
13	Kab. Sambas	2011-2016	401.725	249.548	62,12	152.177
14	Kab. Landak	2011-2016	244.996	207.526	84,71	37.486
Jumlah					Rerata 75,65	
PILGUB		2007-2012	2.954.031	2.165.549	73,31	788.482

Sumber: KPU Kalbar

Angka-angka di atas menunjukkan bahwa partisipasi politik masyarakat dalam pilkada, secara kuantitas, rata-rata tergolong baik karena berada di atas 80%. Namun, partisipasi politik yang baik tidak hanya dihitung dari aspek kuantitas warga dalam memberikan suaranya. Aspek lain yang perlu dilicermati adalah apakah partisipasi tersebut telah menunjukkan kedewasaan berdemokrasi seperti tidak adanya politik uang, tidak adanya ancaman dari pihak-pihak tertentu, dan rasionalitas memilih. Beberapa hasil penelitian yang dilakukan oleh kalangan akademik maupun LSM/NGO mensinyalir bahwa jargon identitas kesukuan, "ideologi kepribumian" atau indigenitas, dan politik uang masih mendominasi dalam memobilisasi dukungan politik dalam setiap pilkada di Kalbar. Ini menunjukkan bahwa perilaku politik masyarakat masih berada pada level partisipasi yang dimobilisasi, bukan partisipasi yang otonom.

Selain partisipasi politik, persoalan-persoalan lain di bidang politik berkaitan pula dengan, **pertama**, stabilitas sosial dalam setiap peristiwa politik. Dalam banyak contoh, stabilitas sosial acapkali terganggu karena peristiwa politik sarat diwarnai oleh simbol-simbol identitas primordial etnik, khususnya etnik Dayak dan Melayu, yang sekaligus merepresentasikan identitas agama. **Kedua**, rekrutasi kepemimpinan lembaga-lembaga pemerintah diwarnai oleh kepentingan politik identitas etnik. **Ketiga**, prinsip-prinsip demokrasi belum menjadi tatanan nilai bagi elit politik. **Keempat**, masyarakat mudah terprovokasi oleh simbol-simbol primordial etnik. Kesemua hal di atas berimplikasi pada kurang sehatnya konsolidasi dan bangunan demokrasi di Kalbar.

Fenomena konsolidasi demokrasi yang kurang sehat diyakini muncul sebagai akibat tekanan yang dialami selama era Orde Baru. Simbol-simbol etnisitas dimunculkan karena selama lebih dari 30 tahun pluralitas etnik dengan kekayaan lembaga sosial politik lokal dan kebudayaannya itu ditekan, dibonsai, diseragamkan, dan tidak diberi ruang untuk hidup secara dinamis. Campur tangan politik identitas etnik di dalam penempatan pegawai atau pimpinan lembaga-lembaga pemerintahan atau politik muncul karena di masa lalu bangunan birokrasi pemerintahan maupun politik lebih dikuasai "orang-orang Jawa" atau "orang-orang Pusat." Prinsip-prinsip demokrasi belum terbangun dengan baik karena rakyat memang tidak pernah diajarkan bagaimana mempraktikkan prinsip-prinsip demokrasi yang baik itu; sebaliknya, rakyat selalu disuguhi tontonan praktik-praktik penjungkirbalikan prinsip-prinsip demokrasi oleh para pemimpin negeri. Frustrasi yang terjadi dalam skala massif dan berlangsung lama tidak pelak menjadi sebab masyarakat mudah terprovokasi oleh simbol-simbol etnik.

Desentralisasi pemerintahan dengan segala aspeknya telah memberi harapan kepada masyarakat untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Dengan kehidupan yang lebih baik mereka diyakini dapat mengembangkan kebudayaan dan peradaban secara dinamis. Riak-riak kecil yang muncul di sekeliling pelaksanaan Pemilu Legislatif, Pilkada, atau rekrutasi pimpinan lembaga pemerintahan dan politik tidak lain merupakan dinamika dari proses pembelajaran yang selama puluhan tahun tidak mereka dapatkan. Pembentukan kabupaten/kota atau provinsi dalam rangka penataan daerah, yang tujuan *ultimate*-nya adalah untuk menyejahterakan mereka, pasti akan mereka pandang sebagai satu amanah yang harus dipelihara. Konsolidasi

demokrasi, pada akhirnya, akan terwujud manakala masyarakat diberi kepercayaan yang luas untuk mengurus diri dan wilayah mereka, tentu dengan bimbingan yang baik dari pemerintah pusat.

3.2.3.6.2. Kohesivitas Sosial

Secara antropologis masyarakat Kalbar adalah masyarakat yang plural. Hal itu bukan saja karena banyak suku bangsa atau etnik pendatang seperti Bugis, Makassar, Banjar, Jawa, Madura, Sunda, Minang, Batak, Manado, Bali, Ambon, Papua, serta penduduk Indonesia yang berasal dari keturunan Arab, India, dan Cina, melainkan juga oleh penduduk asli Kalbar itu sendiri, ialah Melayu dan Dayak, yang masing-masing memiliki subetnik, bahkan sub-subetnik. Kelompok etnik Melayu dapat dibagi menjadi "Melayu Asli" —mereka yang sudah sangat lama berada di Kalbar dan beragama Islam dan "Melayu Pendatang" — para pendatang dari Sumatera, kepulauan Riau, Malaysia, dan lain-lain. Selanjutnya, "Melayu Asli" terbagi atas Melayu Pesisir dan Melayu Pedalaman. Melayu Pesisir terdiri atas Melayu Pontianak, Melayu Sungai Kakap, Melayu Kubu, Melayu Telok Pakedai, Melayu Batu Ampar, Melayu Mempawah, Melayu Sungai Kunyit, Melayu Sungai Raya, Melayu Singkawang, Melayu Pemangkat, dan Melayu Sambas. Melayu Pedalaman terbagi atas tiga kawasan, yakni kawasan "pedalaman-dekat", kawasan "pedalaman-jauh", dan kawasan "pedalaman-peralihan". Melayu Pedalaman-Dekat meliputi Melayu Sambas, Melayu Bengkayang, Melayu Anjungan, Melayu Karangan, Melayu Menjalin, Melayu Darit, Melayu Ngabang, dan Melayu Landak secara keseluruhan; Melayu Pedalaman-Jauh meliputi Melayu Sekadau, Melayu Nanga Mahap, Melayu Nanga Pinoh, Melayu Kota Baru, Melayu Sintang, Melayu Bukit Kelam, Melayu Silat, Melayu Kapuas Hulu, Melayu Putusibau, dan Melayu Nanga Bunut; dan, Melayu Pedalaman-Peralihan mencakupi kelompok-kelompok Melayu yang berada di wilayah kabupaten Ketapang dan wilayah kabupaten Kayong Utara (Alqadrie, 2011).

Dalam pada itu, kelompok etnik Dayak, yang secara kewilayahan juga tersebar di wilayah "pedalaman-dekat", "pedalaman-jauh", dan "pedalaman-transisi" lebih plural dibandingkan kelompok etnik Melayu. Menurut Alloy dkk. (2008), di Kalbar terdapat 151 subetnik Dayak; dan, beberapa di antaranya memiliki sub-subetnik yang secara keseluruhan berjumlah 100 sub-subetnik. Ke-151 subetnik dimaksud adalah Angan, Badat, Bakati', Baicit, Balantiatn, Banyadu', Banyuke, Barai, Batu Entawa', Baya, Baginci, Behe, Benawas, Bi Somu, Bihak, Bubung, Bugau, Buket, Bukit Talaga, Butok, Dait, Daro', Desa, Dsa, Dosatn, Ella, Ensilat, Entabang, Gerai, Gerunggang, Golik, Goneh, Gun, Hibun, Iban, Inggar

Silat, Jagoi, Jalai, Jangkang, Jawatn, Joka', Kalis, Kanayatn, Kancikng, Kantu', Kayaan, Kayan, Kayong, Kebahan, Keluas, Kendawangan, Keneles, Keninjal, Kenyilu, Kepuas, Kerabat, Keramay, Ketior, Ketungau, Ketungau Sesae', Kodatn, Koman, Konyeh, Kowotn, Krio, Kubitn, Lamantawa, Lau', Laur, Laya, Lebang, Lemandau, Liboy, Limbai, Linoh, Mahap, Mali, Mayan, Mayau, Melahoi, Mentebah, Menterap Kabut, Menterap Sekado, Mentuka', Mualang, Muara, Mudu', Nahaya', Nanga, Nyadupm, Oruung Da'an, Pandu, Pangin, Pantu, Papak, Paus, Pawatn, Paya', Pesaguan, Pompakng, Pruna', Pruwan, Punan, Punt, Randu', Ransa, Rantawan, Rembay, Salako, Sami, Sane, Sangku', Sapatoi, Sawai, Sebaru', Seberuang, Sekajang, Sekapat, Sekubang, Sekujam, Selawe, Selibong, Senangkatn, Sengkunang, Seritok, Sikukng, Silatn Muntak, Simpakng, Sisang, Sontas, Suaid, Sum, Suru', Suruh, Suti, Taba, Tadietn, Tamambalo, Taman, Taman Sekado, Tameng, Tawaeq, Tayap, Tebang, Tebidah, Tengon, Tinying, Tobak, Tola', Ulu Sekadau, Undau, Uud Danum. Ada 168 bahasa yang dituturkan di tengah 151 subsuku dan 100 sub-subsuku Dayak di atas.

Formasi pluralitas di Kalbar telah terbentuk cukup lama. Kehadiran orang-orang Cina sebagai kelompok etnik (Suparlan dkk., 1989) telah dimulai pada abad ke-18 untuk menggarap tambang-tambang emas yang berada di bawah kekuasaan Kerajaan Sambas dan Kerajaan Mempawah. Kelompok ini sangat adaptif; tanpa kesukaran melakukan asimilasi, bahkan akulturasi dengan masyarakat asli, khususnya Dayak. Terjadi kawin-mawin di antara kedua kelompok etnik ini. Tidak mengherankan bila di seluruh kawasan Kalbar, bahkan sampai di wilayah pedalaman sekali pun, terdapat kelompok etnik Cina. Pada umumnya mereka bekerja di bidang perdagangan, meskipun tidak sedikit yang bekerja di sektor pertanian. Era reformasi memberi peluang yang sangat besar kepada kelompok etnik ini untuk terlibat lebih luas ke berbagai aspek kehidupan, termasuk politik. Wakil Gubernur Kalbar dan Walikota Singkawang adalah etnik Cina, di samping tidak sedikit yang duduk sebagai anggota legislatif.

Kelompok-kelompok etnik lainnya mulai masuk dalam jumlah signifikan pada abad ke-20, meskipun sebelumnya telah ada kelompok-kelompok etnik Bugis, Banjar, Jawa, dan penduduk keturunan Arab dalam jumlah kecil. Pada umumnya mereka berdomisili di wilayah perkotaan atau di wilayah-wilayah yang dihuni oleh kelompok etnik Melayu. Kelompok etnik yang masuk ke Kalbar dalam jumlah besar secara beruntun adalah Madura dan Jawa. Madura masuk ke wilayah ini pada awal abad ke-20 sebagai transmigran swakarsa. Semula relatif banyak di wilayah Ketapang, tetapi kemudian bergeser ke wilayah Kabupaten Sambas. Pada mulanya mereka bekerja di sektor swasta sebagai

buruh kasar seperti pemecah batu, pembuat jalan, tukang sampan, atau tukang becak, tetapi sekarang telah merambah masuk ke sektor perdagangan, penyediaan jasa pembangunan, dan lain-lain. Dalam pada itu, orang-orang Jawa masuk melalui jalur transmigrasi resmi yang dijalankan oleh pemerintah Orde Baru. Mereka relatif tersebar di seluruh Kalbar. Tradisi pendidikan yang relatif mengakar kuat dalam kelompok etnik menyebabkan mereka dengan cepat mengalami mobilitas vertikal sehingga dapat memasuki semua bidang pekerjaan dan profesi.

Proses pembangunan telah menjadikan masyarakat Kalbar tidak saja plural secara antropologis, tetapi juga plural secara sosiologis. Saat ini mungkin sudah tidak ada lagi tempat-tempat pemukiman yang terisolasi seperti di masa lalu. Infrastruktur jalan dan sarana transportasi yang tersedia membuka peluang kepada masyarakat untuk melakukan mobilitas, baik di dalam maupun ke luar wilayah Kalbar. Masyarakat Kalbar dengan mudah dapat melakukan perjalanan ke negeri tetangga secara resmi, begitu pun sebaliknya. Mobil-mobil truk bertonase besar dari pulau Jawa masuk sampai jauh ke wilayah-wilayah pedalaman membawa berbagai barang dagangan; mereka memanfaatkan kapal rute Semarang-Pontianak. Layanan pendidikan yang semakin tersedia luas memberikan kesempatan kepada baik penduduk asli maupun penduduk pendatang untuk mengikuti pendidikan, dan dengan ilmu yang diperoleh mengalami mobilitas vertikal. Meluasnya areal perkebunan karet dan sawit di sejumlah wilayah membutuhkan tenaga kerja dalam jumlah besar, dan kebutuhan itu sebagiannya dipenuhi oleh tenaga kerja dari Jawa Timur. Seluruh fenomena tersebut tentu berimplikasi pada adanya interaksi antarkelompok etnik yang ada di Kalbar.

Adalah fakta yang tidak dapat dibantah bahwa interaksi antaretnik di Kalbar tidak selamanya berjalan mulus. Beberapa kali terjadi konflik etnik dalam skala luas yang memakan korban jiwa dan harta benda. Mungkin daerah inilah yang paling banyak mencatatkan sejarah konflik antaretnik di Indonesia. Pada periode kolonial terjadi dua konflik besar, yakni tahun 1900-an dan tahun 1930-an; sedangkan pada era kemerdekaan, sejak tahun 1960-an hingga akhir tahun 1990-an, terjadi belasan kali konflik (Alqadrie, 2011). Konflik-konflik yang pernah terjadi dapat dipetakan sebagai berikut. **Pertama**, konflik selalu terjadi antara kelompok etnik Dayak dan Madura, tetapi konflik yang terjadi pada akhir tahun 1990-an melibatkan juga kelompok etnik Melayu dan kelompok-kelompok etnik lain yang ada di wilayah Kabupaten Sambas. **Kedua**, konflik terjadi dan tersebar di wilayah pedalaman-dekat, yang meliputi wilayah Kabupaten Sambas, Kabupaten Bengkayang, Kabupaten Landak, dan

Kabupaten Pontianak. **Ketiga**, konflik dipicu oleh tindakan kriminal individu/oknum etnik Madura terhadap individu/oknum Dayak, juga Melayu. **Keempat**, konflik dengan kekerasan membesar manakala pelaku tindakan kriminal tidak segera diserahkan untuk dikenai sanksi adat oleh pihak tumenggung adat Dayak.

Davidson (2010) menyatakan konflik etnik di Kalbar didorong oleh politik indigenitas (*indigeneity*), sebagai hasil dari menguatnya gerakan internasional masyarakat adat yang berlabel *indigenism* atau, menurut istilah Suryadinata (dalam Lan, 2011), "ideologi kepribumian." Implementasi ideologi kepribumian ini dalam satu dekade terakhir menyentuh juga kelompok-kelompok etnik lain. Juga bersinggungan dengan perusahaan-perusahaan, bahkan institusi pemerintah. Pada umumnya konflik dipicu oleh pelaksanaan hukum adat. Pengenaan sanksi hukum adat terhadap sejumlah kasus kriminal ataupun kasus-kasus sosial telah mendorong kelompok-kelompok masyarakat Melayu, termasuk pihak kesultanan di Kalbar, bereaksi (van Klinken, 2010). Beberapa konflik sempat pecah menjadi konflik dengan kekerasan seperti terjadi di Gang Tanjung Harapan dan Jl. Tanjungpura Pontianak pada tahun 2004, tetapi segera dapat diselesaikan melalui musyawarah sehingga tidak membesar dan merusak integrasi daerah dan nasional.

Politik indigenitas tumbuh di Kalbar karena mendapatkan lahan yang subur, yakni masyarakat yang secara massif tengah mengalami frustrasi karena praktik-praktik ketidakadilan, dominasi kekuasaan, dan hegemoni kebudayaan. Manakala kepercayaan untuk mengurus diri dan wilayah sendiri diberikan dalam bentuk otonomi daerah, masyarakat ternyata dapat mengelolanya, tentu dengan masih banyak kekurangan di sana-sini. Terlaksananya Pemilu Legislatif, pemilihan presiden dan wakil presiden, dan pemilihan kepala daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dengan lancar; tidak adanya konflik dengan kekerasan; dan, meningkatnya agenda pertunjukan kebudayaan dari beragam etnik dalam suasana damai selama satu dekade terakhir menunjukkan kohesivitas sosial masyarakat berlangsung kondusif.

Terbentuknya tujuh kabupaten/kota baru di Kalbar dalam satu dekade terakhir memberi kesempatan kepada kelompok-kelompok etnik untuk mengekspresikan khazanah kebudayaan mereka. Akan tetapi, mengingat pluralitas dan multikulturalitas etnik yang demikian banyak dan kaya, satu pemerintahan provinsi dengan 14 pemerintahan kabupaten/kota tidak akan mampu mendinamisasi pertumbuhan dan perkembangan masing-masing

kebudayaan etnik dimaksud. Demikianlah jika masing-masing subetnik atau sub-subetnik yang memiliki lapis-lapis sejarah (*layers of history*) peradaban yang berbeda-beda itu diberikan kesempatan hidup dan berkembang sesuai dengan kemampuan mereka, mereka diyakini akan dapat memberikan sumbangan besar guna memperindah mozaik kebudayaan Kalbar. Kondisi ideal dimaksud dapat dicapai bilamana wilayah yang masih luas ini ditata dan dimekarkan kembali. Pemekaran wilayah akan memberi peluang kepada pemerintah daerah untuk fokus memperhatikan kehidupan sosial budaya masyarakatnya; sebaliknya, masyarakat sendiri dapat fokus mengembangkan kebudayaan dan peradabannya. Manakala kehidupan sosial budaya sehat, maka potensi konflik dapat ditransformasikan ke arah yang konstruktif.

3.2.3.6.3. Akulturasi Budaya

Masyarakat asli Kalbar adalah masyarakat yang terbuka. Mereka selalu dapat menerima kehadiran kelompok-kelompok etnik yang bukan saja datang dari wilayah Nusantara, tetapi juga penduduk yang datang dari luar Nusantara. Dalam perjalanan sejarah kebudayaan Kalbar, berbagai nilai kebudayaan yang datang dari luar itu diterima, ditapis, dan bila sesuai dengan nilai-nilai setempat diinternalisasikan menjadi bagian dari kebudayaan mereka. Demikianlah yang terjadi dengan masuknya nilai-nilai Hindu/Budha pada sekitar abad ke-7, nilai-nilai Islam pada sekitar abad ke-18, dan nilai-nilai Nasrani pada sekitar abad ke-19. Teks-teks lisan — entah sastra, mantera, sejarah lokal, dan bentuk-bentuk lainnya, memperlihatkan dengan sangat jelas adanya asimilasi dan akulturasi. Pada sebagian mantera masyarakat Dayak yang memeluk agama Kaharingan, atau yang saat ini telah menjadi Nasrani, terdapat penggunaan beberapa ayat Al Qur'an. Hal yang sama terdapat di dalam mantera pembuka (eksordium) pada sejumlah teks sastra lisan mereka.

Saat ini wujud kebudayaan pertama masyarakat Kalbar masih dipelihara dalam tradisi lisan. Sistem ilmu pengetahuan yang mencakup pelajaran-pelajaran praktis seperti tatacara membuka lahan/hutan, bercocok tanam, mengobati orang sakit, menyelenggarakan upacara adat pernikahan/perkawinan, menjaga kelestarian hutan dan lingkungan, memberikan sanksi adat atas tindakan-tindakan yang sumbang, permainan rakyat, dan seluruh aktivitas kehidupan lainnya ditransmisikan secara lisan. Sistem pengetahuan tersebut tersimpan di dalam teks-teks naratif, doa, mantera, nyanyian, puisi, dan sebagainya. Fenomena itu bukan semata-mata milik kelompok etnik Dayak, melainkan juga Melayu. Demikianlah di tengah masyarakat Dayak Kaayan, yang berada di wilayah Kalbar dan Kalimantan Tengah, terdapat

teks naratif mitologis *Lawe* yang panjangnya menandingi teks *La Galigo* di tengah masyarakat Bugis di Sulawesi; di tengah masyarakat Dayak Kapuas terdapat *kana Tingang Mayang* dan *kana Tingang Tebang*, yang proses pendendangannya memerlukan waktu berbulan-bulan; di tengah masyarakat Melayu Sambas terdapat teks mitologis *Bedande'*. Pantun, yang merupakan puisi asli masyarakat Nusantara, tersebar luas di tengah masyarakat Melayu dan Dayak.

Kebudayaan asli masyarakat Kalbar, khususnya Dayak, berkaitan erat dengan hutan. Bagi mereka hutan merupakan tempat bermain, tempat mencari inspirasi, tempat membaca tanda-tanda alam, tempat berdialog dengan ruh nenek moyang, tempat meramu bahan-bahan untuk membuat pondok/ rumah atau obat-obatan, atau tempat mencari makan. Hutan ibarat *mall* atau *supermall* yang menyediakan seluruh kebutuhan hidup masyarakat untuk mengembangkan kebudayaan dan peradaban. Kebersatuan mereka dengan alam, khususnya hutan, tercermin dari aneka kesenian dan kerajinan seperti lagu, tari, lukisan, ukiran/patung, tenunan, dan sebagainya. Demikianlah rusaknya hutan karena penebangan kayu secara besar-besaran — entah “*legal*”, entah “*illegal*” — untuk kebutuhan industri kayu maupun perkebunan, yang terjadi sejak masa Orde Baru hingga saat ini, berarti merusak habitat kebudayaan masyarakat asli Kalbar. Ditengarai rusaknya hutan sebagai basis kebudayaan, rusaknya lembaga-lembaga adat sebagai tempat menyuarakan aspirasi masyarakat, kemiskinan, kemarjinalan dari gelanggang politik memicu frustrasi massif sehingga memperkuat solidaritas untuk mengimplementasikan “ideologi kepribumian” atau indigenitas.

Khazanah kebudayaan masyarakat Melayu tidak kalah kaya. Di kampung-kampung Melayu masih relatif hidup tradisi bercerita, berkisah, atau bertutur, juga berpantun. Teks-teks naratif yang dikisahkan memiliki beragam fungsi seperti fungsi edukasi dan pengesahan nilai-nilai budaya. Dalam pada itu, di berbagai bidang seni lainnya, seni tari, misalnya, ada tari Serampang Dua Belas, Tari Pergaulan, Jepin; dalam bidang seni musik, antara lain ada orkes/ musik Melayu, Qasidah, Nazid, Orkes Gambus, kesenian Tar, lagu Melayu, Hadrah, Berzanji. Meskipun bukan khas milik Melayu, tarian Jepin, orkes/ musik Gambus, Hadrah, dan Seni Tar yang menggunakan bahasa campuran Melayu dan Arab, sudah menjadi bagian tak terpisahkan dari kesenian Melayu. Kesenian lain yang unik adalah bela diri yang merupakan gabungan antara olahraga dan kesenian. Unsur budaya material yang satu ini meliputi berbagai jenis pencak silat dan ilmu bela diri khas Melayu, antara lain, seperti Jurus Pukulan Tujuh dan Jurus Dam-Dam. Wujud kebudayaan lainnya adalah olah

raga khas Melayu, yaitu Sepak Takraw, permainan Gasing, congklak, dan layang-layang. Begitu pula dapat digolongkan ke dalam kebudayaan Melayu adalah sifat atau karakter manusia seperti kejujuran, disiplin, kerja keras, kesetiakawanan sosial, kesetiaan, dan kegotongroyongan.

Jauh sebelum menjadi warga negara-bangsa yang bernama Indonesia, kelompok-kelompok masyarakat Melayu di Kalbar telah berupaya mengorganisasi kehidupan mereka dalam pemerintahan yang berbentuk panembahan/kerajaan/kesultanan. Ada 22 panembahan/ kerajaan/kesultanan yang berdiri pada abad ke-18 s.d. 19 itu, yakni: Sambas, Mempawah, Pontianak, Kubu, Batu Laras, Ambawang, Tanjungpura, Simpang, Matan, Kendawangan, Sukadana, Ngabang, Sanggau, Tayan, Meliau, Sekadau, Pinoh, Sintang, Bunut, Selimbau, Suhaid, Silat, dan Silawang. Dengan wilayah kekuasaan yang terbatas, populasi penduduk yang relatif sedikit, serta dipersatukan oleh akar-akar kebudayaan yang relatif dekat dan bahasa yang menjadi *lingua franca* di kawasan tersebut, dapat dibayangkan tersebut masyarakat berjalan dinamis. Setelah kemerdekaan, seluruh panembahan/kerajaan/kesultanan Melayu ini mengalami kemunduran. Sejumlah kerajaan yang mencoba bertahan adalah Kesultanan Adzwakubillah Sambas, Panembahan Amantubillah Mempawah, Kesultanan Kadriah Pontianak, Kerajaan Ismayana Landak, Kesultanan Matan Tanjungpura Ketapang, Kesultanan Sintang.

Dalam pada itu, kebudayaan dari berbagai kelompok etnik lain pun berkembang secara sehat dan dinamis pula. Kelompok masyarakat Cina saat ini semakin dapat mengembangkan berbagai atraksi di dalam perayaan Cap Go Meh, yang sempat dilarang pada era Orde Baru. Mereka kini telah Majelis Adat Budaya Tionghoa (MABT), terakomodas dalam tarian tiga etnis — Dayak, Melayu, Cina. Baru-baru ini, anak-anak muda Cina telah menyelenggarakan Festival Kebudayaan Cina. Masyarakat Madura tampaknya tidak mau ketinggalan. Anak-anak muda mereka menyelenggarakan *Lanceng Prabén*, pemilihan pemuda-pemudi Madura. Masyarakat Jawa yang populasinya cukup besar selalu memiliki kesempatan untuk mempertunjukkan wayang kulit. Demikianlah meskipun dalam perspektif kebudayaan di Kalbar tidak terdapat kebudayaan dominan, proses asimilasi dan akulturasi selama ini telah berjalan dengan baik. Berbagai konflik dengan kekerasan yang pernah terjadi di masa lalu, pada hakikatnya bukan merupakan konflik kebudayaan, melainkan konflik yang dilatarbelakangi oleh motif-motif ekonomis, yakni perebutan aset-aset ekonomi dengan cara-cara di luar norma umum yang berlaku di tengah masyarakat. Konflik-konflik sejenis tidak akan terjadi manakala aturan hukum ditegakkan dengan setegak-tegaknyanya tanpa pilih kasih.

Akulturası kebudayaan diyakini akan semakin meluas manakala kesejahteraan masyarakat meningkat. Kesejahteraan dapat dicapai manakala pemerintah dapat memberikan pelayanan kepemerintahan dengan baik sehingga kehidupan sosial perekonomian masyarakat pun mengalami perubahan ke arah yang positif. Untuk saat ini, hal yang diharapkan di atas sulit terwujud karena rentang kendali pemerintahan yang ditangani oleh 14 pemerintahan kabupaten/kota masih terlalu jauh. Jika wilayah kabupaten/kota dan provinsi dapat dimekarkan, peluang untuk mewujudkan kesejahteraan dimaksud akan besar.

3.2.3.6.4. Perubahan Lingkungan Strategis dan pengukuran Kondisi Lokalitas

Pemerintah Negeri Sarawak — salah satu negara bagian Malaysia — terus melakukan pembangunan fisik dan nonfisik. Pembangunan mereka tampak terencana dan berorientasi ke masa depan. Mereka tahu apa yang harus dan apa yang tidak harus dikerjakan. Dalam konteks itu, mereka tidak segan-segan melakukan politik otosentrisitas — praktik politik kolonialisme Belanda di Indonesia pada masa lalu, yang melakukan apa saja demi keuntungan negeri Belanda. Demikianlah dengan dukungan kapitalisme global, pelaku-pelaku bisnis di Malaysia menempatkan Kalbar sebagai *hinterland* mereka. Maraknya *illegal logging*, *illegal trading*, atau *trafficking* di perbatasan Indonesia-Malaysia tidak lain merupakan praktik-praktik dari para pebisnis yang dapat dikategorikan sebagai kapitalisme global tersebut. Antisipasi terhadap praktik-praktik yang merugikan perekonomian, kebudayaan, bahkan kedaulatan negara itu harus dilakukan dengan memperkuat ketahanan sosial ekonomi masyarakat. Masalah tersebut hanya dapat diselesaikan dengan menghadirkan negara di wilayah perbatasan dalam bentuk pemerintahan kabupaten/kota atau provinsi yang rentang kendali pemerintahannya menjangkau sampai ke lokalitas-lokalitas penduduknya.

Dari perspektif kebudayaan yang agak sempit, pada satu sisi globalisasi dapat dipandang sebagai satu ancaman dalam bentuk homogenisasi kebudayaan, tetapi pada sisi lain dapat juga dipandang sebagai satu peluang untuk memanfaatkan diversitas kebudayaan. Dalam sudut pandang kedua ini, masyarakat Indonesia pada umumnya dan masyarakat Kalbar pada khususnya memiliki keunggulan. Dikatakan demikian karena masyarakat Kalbar adalah masyarakat yang multikultur. Selama ini multikulturalitas itu belum dikembangkan secara optimal karena pemerintah daerah tidak memiliki kemampuan untuk mengelolanya. Jika pluralitas etnis dengan keragaman

kebudayaannya itu dapat dikelola dengan baik, diyakini masyarakat akan semakin bergairah mengembangkan kebudayaan mereka; dan, hal itu, tentu, dapat dijual di pasar internasional.

Mayoritas masyarakat Kalbar saat ini memang masih merupakan masyarakat yang tradisional. Dengan istilah tradisional tidak serta merta berarti sebagai masyarakat yang tidak terdidik. Benar bahwa sebagian masyarakat di wilayah perdesaan tidak terdidik, tetapi dalam pengertian pendidikan formal. Meskipun mereka hidup dalam kesederhanaan, masih banyak yang buta huruf, tetapi mereka memiliki banyak kearifan lokal — kearifan yang bahkan tidak dimiliki oleh manusia-manusia modern. Salah satu kearifan lokal yang mereka miliki adalah terbuka terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di sekitar mereka. Manakala dunia moderen menuntut mereka untuk mengirim putera-puteri mereka ke lembaga pendidikan formal, tuntutan itu mereka penuhi. Demikianlah dari waktu ke waktu Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) masyarakat Kalbar terus meningkat. Hal itu tidak terlepas juga dari komitmen para kepala daerah yang memberikan pendidikan gratis, beasiswa, dan berbagai usaha untuk memberikan pendidikan terbaik bagi warga masyarakatnya.

Apa yang hendak dikatakan di atas adalah bahwa dengan pendidikan yang semakin baik, masyarakat Kalbar akan dapat menyiasati perubahan-perubahan besar dalam era globalisasi sekarang ini. Akan tetapi, mengingat paradigma peradaban manusia modern ini adalah kecepatan (*speed*), maka pemerintah dan masyarakat pun dituntut mengantisipasi perubahan secara cepat pula. Dalam konteks ini, akselerasi itu dapat dilakukan bilamana masyarakat yang tersebar di wilayah yang luas itu diurus oleh satu pemerintahan secara efektif. Hal itu, sekali lagi, memerlukan adanya pemekaran wilayah dalam arti membentuk DOB, yang dapat saja berupa pemerintahan kabupaten/kota atau provinsi.

3.2.3.6.5. Estimasi Pembentukan DOB

NKRI akan kuat, kokoh, dan mampu mencapai supremasinya manakala semua daerah di Indonesia terbangun sehingga masyarakatnya hidup sejahtera lahir batin. Untuk wilayah yang luas seperti Kalbar, usaha itu terlalu berat dilakukan oleh satu pemerintah provinsi. Satu pemerintah provinsi tidak akan mampu menangani pluralitas masyarakat yang tengah bergairah menyampaikan

aspirasi-aspirasinya seiring perkembangan zaman. Satu pemerintah provinsi tidak akan mampu mengelola kekayaan budaya dari puluhan etnik dan ratusan sebetnik yang ada. Satu pemerintah provinsi tidak akan mampu pula mengantisipasi perubahan-perubahan strategis yang terjadi pada kawasan regional, terlebih-lebih berbatasan langsung dengan negara lain, dan global.

Dari perspektif kebudayaan, wilayah Kalbar dapat dimekarkan berdasarkan batas-batas kebudayaan. Batas-batas kebudayaan dapat dilihat dari kemiripan bahasa dan kebudayaan di suatu kawasan tertentu, juga dilihat dari luasan wilayah panembahan/kerajaan/kesultanan yang pernah berkuasa di masa lalu. Berdasarkan pertimbangan tersebut, terdapat empat kawasan kebudayaan di Kalbar. **Pertama**, wilayah Kebudayaan Sambas yang mencakup wilayah Kabupetan Sambas, Kabupaten Bengkayang, dan Kota Singkawang. **Kedua**, wilayah Kebudayaan Pontianak yang meliputi wilayah Kota Pontianak, Kabupaten Pontianak, dan Kabupaten Kubu Raya. **Ketiga**, wilayah Kebudayaan Ketapang yang meliputi wilayah Kabupaten Ketapang dan Kabupaten Kayong Utara. **Keempat**, wilayah Kebudayaan Kapuas yang meliputi wilayah-wilayah di sepanjang Sungai Kapuas, yakni Kabupaten Kapuas Hulu, Kabupaten Sintang, Kabupaten Melawi, Kabupaten Sekadau, Kabupaten Sanggau. Berdasarkan batas-batas kebudayaan yang ada itu, wilayah Provinsi Kalbar dapat dimekarkan menjadi empat provinsi.

Untuk mendukung pemekaran wilayah provinsi, sejumlah wilayah kabupaten dapat dimekarkan kembali. **Pertama**, pemekaran kabupaten yang berada di kawasan perbatasan (Kabupaten Sambas, Kabupaten Sanggau, Kabupaten Sintang, dan Kabupaten Kapuas Hulu). Dari perspektif kebudayaan, pemekaran wilayah perbatasan ini dapat memperkuat identitas kebudayaan yang menjadi modal sangat penting untuk pertahanan negara; sebaliknya, jika tidak, masyarakat perbatasan akan mengalami hegemoni kebudayaan — satu hal yang sangat berbahaya bagi kebinekatunggalikaan Indonesia. **Kedua**, pemekaran daerah di wilayah Lembah Danau Sentarum yang mencakupi Kecamatan Selimbau, Kecamatan Semitau, dan Kecamatan Suhaid karena memiliki kemiripan bahasa. **Ketiga**, pemekaran wilayah Tayan dan Meliau karena memiliki kemiripan budaya. **Keempat**, pemekaran wilayah Ambalau dan Serawai karena memiliki kemiripan ciri bahasa dan budaya juga. **Kelima**, pemekaran wilayah Kabupaten Ketapang, terutama wilayah yang berbatasan dengan wilayah Provinsi Kalimantan Tengah.

3.2.3.7. Sistem Administrasi Publik

3.2.3.7.1. Rentang Kendali (*Span of Control*)

Wilayah Provinsi Kalbar yang luas menyebabkan rentang kendali (*span of control*) pelayanan dan penyelenggaraan pemerintahan menjadi luas pula. Keadaan ini diperparah oleh sejumlah besar kecamatan dan desa di beberapa kabupaten sulit ditempuh dalam waktu singkat. Selain karena letaknya jauh dan terisolasi, hal itu juga disebabkan oleh infrastruktur jalan dan transportasi yang belum memadai. Sebagai satu perbandingan, luas satu kabupaten/kota di Pulau Jawa relatif sama dengan luas dua wilayah kecamatan di Kabupaten Sanggau; luas Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta hampir sama dengan luas Kabupaten Kapuas Hulu. Kabupaten yang memiliki wilayah paling luas adalah Kabupaten Ketapang, ialah 31.240,74 Km²; disusul oleh Kabupaten Kapuas Hulu sebesar 29.842 Km²; sementara yang terkecil adalah Kota Singkawang. Persentase luas wilayah ketiga kabupaten/kota tersebut terhadap luas total wilayah Kalbar adalah 21,28%, 20,33%, dan 0,34%. Luas kabupaten/kota dan persentase terhadap luas wilayah Kalbar dapat dilihat pada tabel 3.24.

Tabel 3.24.
Luas Wilayah Keseluruhan Provinsi Kalimantan Barat

No	Kabupaten/Kota	Luas Wilayah (Km ²)	%
1	Sambas	6.394,70	4,36
2	Bengkayang	5.397,30	3,68
3	Landak	9.909,10	6,75
4	Pontianak	1.276,90	0,87
5	Sanggau	12.857,70	8,76
6	Ketapang	31.240,74	21,28
7	Sintang	21.635,00	14,74
8	Kapuas Hulu	29.842,00	20,33
9	Sekadau	5.444,30	3,71
10	Melawi	10.644,00	7,25
11	Kayong Utara	4.568,26	3,11

No	Kabupaten/Kota	Luas Wilayah (Km ²)	%
12	Kubu Raya	6.985,20	4,75
13	Kota Pontianak	107,80	0,07
14	Kota Singkawang	504,00	0,34
Toal Luas Kalbar		146.807	100,00

Sumber: Kalbar dalam angka, tahun 2011

Berangkat dari luas wilayah dan kepadatan penduduk yang hanya 30 jiwa/Km², juga rasio setiap 1.000 penduduk yang hanya dilayani sekitar 33 orang Pegawai Negeri Sipil (PNS), maka dapat dipastikan secara administratif jangkauan pelayanan publik yang memadai ke seluruh daerah sulit dipenuhi. Secara administratif, saat ini Provinsi Kalbar terdiri dari 12 kabupaten, dua kota, 175 kecamatan, dan 1.894 desa/kelurahan. Jumlah kecamatan dan desa/kelurahan di setiap kabupaten/kota disajikan dalam tabel 3.25.

Tabel 3.25.
Jumlah Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Desa/Kelurahan

No	Kabupaten/Kota	Kecamatan	Desa/Kelurahan
1	Sambas	19	184
2	Bengkayang	17	124
3	Landak	13	156
4	Pontianak	9	67
5	Sanggau	15	166
6	Ketapang	20	249
7	Sintang	14	287
8	Kapuas Hulu	25	212
9	Sekadau	7	76
10	Melawi	11	169
11	Kayong Utara	5	43
12	Kubu Raya	9	106
13	Kota Pontianak	6	29
14	Kota Singkawang	5	26
Jumlah		175	1.894

Sumber: Kalbar dalam angka, tahun 2011

Berdasarkan data Kementerian PDT pada tahun 2010, sepuluh dari 14 kabupaten/kota dan 1.255 (66,26%) dari 1.894 desa masuk kategori kabupaten/kota dan desa tertinggal. Khusus untuk kawasan perbatasan, desa tertinggal sebanyak 747 buah atau 39,44% dari total desa yang ada di Kalbar. Adapun yang dimaksud dengan daerah tertinggal di sini adalah wilayah kabupaten/kota atau desa yang masyarakat dan wilayahnya relatif kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional.

Luas wilayah berpengaruh terhadap waktu tempuh antarkota. Secara keseluruhan waktu tempuh dari ibu kota kecamatan ke ibu kota provinsi mencapai 102 jam. Waktu tempuh paling lama terjadi di kota-kota kecamatan di Kabupaten Kapuas Hulu, yakni 24 jam (perjalanan darat), sedangkan yang tersingkat adalah di wilayah Kota Pontianak dan Kabupaten Kubu Raya. Rata-rata waktu tempuh dari kabupaten/kota ke pusat pemerintahan provinsi disajikan dalam tabel 3.26.

Tabel 3.26.
Rata-Rata Waktu Tempuh Perjalanan dari Kabupaten/Kota atau Kecamatan ke Pusat Pemerintahan Provinsi Kalimantan Barat

No	Kabupaten/Kota	Waktu tempuh/Jam
1	Sambas	7
2	Bengkayang	6
3	Landak	4
4	Pontianak	1.5
5	Sanggau	7
6	Ketapang	20
7	Sintang	10
8	Kapuas Hulu	24
9	Sekadau	8
10	Melawi	10
11	Kayong Utara	8
12	Kubu Raya	1
13	Kota Pontianak	0
14	Kota Singkawang	3
	Rata-rata jarak tempuh	8

Sumber: Kalbar dalam angka, 2011 (data diolah)

Tabel di atas memperlihatkan bahwa rata-rata waktu tempuh untuk wilayah timur Provinsi Kalbar cukup lama, rata-rata sekitar 12 jam; dan, untuk wilayah Kabupaten Ketapang sekitar 15 jam. Kondisi itulah yang dimanfaatkan oleh masyarakat untuk mengusulkan pemekaran wilayah sejak tahun 1999.

Sejak UU No. 22 Tahun 1999, dan PP No. 129 Tahun 2000 diberlakukan, di Kalbar telah dibentuk tujuh DOB. Adapun DOB yang telah dibentuk selama kurun waktu tahun 1999 s.d. 2007 disajikan dalam tabel 3.27.

Tabel 3.27.
DOB Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat Tahun 1999-2007

No	DOB	Ibukota	Daerah Induk	UU Pembentukan
1	Kab. Bengkayang	Bengkayang	Kab. Sambas	UU No. 10/1999
2	Kab. Landak	Ngabang	Kab. Pontianak	UU No. 55/1999
3	Kota Singkawang	Singkawang	Kab. Sambas	UU No. 12/2001
4	Kab. Melawi	Nangapinoh	Kab. Sintang	UU No. 34/2003
5	Kab. Sekadau	Sekadau	Kab. Sanggau	UU No. 34/2003
6	Kab. Kayong Utara	Sukadana	Kab. Ketapang	UU No. 6/2007
7	Kab. Kubu Raya	Sungai Raya	Kab. Pontianak	UU No. 35/2007

Sumber: Depdagri, 2009 (data diolah)

Dengan tambahan tujuh DOB, maka sampai pada tahun 2011 jumlah kabupaten/kota di Kalbar ada 14 buah. Perbandingan jumlah kabupaten/kota sebelum dan sesudah reformasi disajikan dalam tabel 3.28.

Tabel 3.28.
Perbandingan Jumlah Kabupaten/Kota di Kalimantan Barat Tahun 1998 s/d 2007

KABUPATEN/KOTA SEBELUM PEMEKARAN (KONDISI TAHUN 1998)	KABUPATEN/KOTA SETELAH PEMEKARAN (KONDISI TAHUN 2007)
1. Kabupaten Sambas	(1) Kabupaten Sambas (2) Kabupaten Bengkayang (3) Kota Singkawang
2. Kabupaten Pontianak	(1) Kabupaten Pontianak (2) Kabupaten Landak (3) Kabupaten Kubu Raya
3. Kabupaten Sanggau	(1) Kabupaten Sanggau (2) Kabupaten Sekadau
4. Kabupaten Sintang	(1) Kabupaten Sintang (2) Kabupaten Melawi
5. Kabupaten Ketapang	(1) Kabupaten Ketapang (2) Kabupaten Kayong Utara
6. Kabupaten Kapuas Hulu	(1) Kabupaten Kapuas Hulu
7. Kodya Pontianak	(1) Kota Pontianak
Jumlah = 6 Kabupaten + 1 Kota	Jumlah = 12 Kabupaten + 2 Kota

Penambahan kabupaten/kota tersebut berimplikasi pada bertambahnya kecamatan dan desa/kelurahan. Dari tahun 2004 s.d. 2010 terdapat penambahan 23 kecamatan (13,14%) sehingga menjadi 175 kecamatan dari sebelumnya 152 kecamatan. Dalam kurun waktu yang sama, desa bertambah menjadi 1.894 (24,55%) dari sebelumnya 1.429 buah.

Faktor utama yang mendasari pemekaran wilayah di Kalbar pada awal reformasi adalah efektivitas dan efisiensi pelayanan dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Jika dibandingkan dengan beberapa provinsi di Pulau Jawa, Sumatera, dan Sulawesi, persentase pemekaran wilayah di provinsi ini masih kecil. Di tiga provinsi yang disebutkan di atas, pemekaran wilayah tidak sebatas pembentukan kabupaten, tetapi juga provinsi seperti Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Maluku Utara, Provinsi Banten, Provinsi Gorontalo, Provinsi Sulawesi Barat, dan Provinsi Irian Jaya Barat.

Meskipun masih terdapat berbagai kelemahan, sejumlah DOB di Indonesia dan Kalbar menunjukkan adanya perbaikan pelayanan publik dan penyelenggaraan pembangunan. Bercermin dari keberhasilan-keberhasilan

yang telah dicapai serta adanya dukungan potensi SDA yang sangat kaya, maka penataan daerah berbentuk DOB — entah kabupaten/kota, entah provinsi — di Kalbar, dalam tenggang waktu sampai 20 tahun ke depan, layak dilakukan.

3.2.3.7.2. Efisiensi dan Efektivitas Pengelolaan Administrasi Publik

Salah satu dimensi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah terbangunnya sistem administrasi publik yang mampu menopang penyelenggaraan pemerintahan daerah, memenuhi tuntutan masyarakat, dan mampu menyesuaikan dengan perkembangan lingkungan internal dan eksternal. Aspek-aspek penting dari dimensi di atas adalah: 1) manajemen faktor internal dan eksternal; 2) pengaturan struktur organisasi yang terkait dengan beban kewenangan atau urusan yang diserahkan kepada daerah otonom; 3) respon terhadap kebutuhan, kepentingan, dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, dan; 4) karakteristik lingkungan atau wilayah.

Dalam pada itu, substansi dari tugas pokok pengelolaan administrasi publik adalah kemampuan menyelenggarakan dan memberikan pelayanan kewenangan atau urusan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Kegiatan pemberian pelayanan dapat dilihat dari apa yang secara formal dilakukan oleh seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) seperti sekretariat daerah, dinas, badan, dan kantor untuk melaksanakan tugas sesuai dengan tupoksinya masing-masing. Beban tugas yang diemban oleh sebuah daerah otonom, pada dasarnya tercermin dari urusan yang diserahkan kepada daerah seperti yang diatur di dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Sesuai dengan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, besar kecilnya beban atau urusan wajib dan urusan pilihan inilah yang juga menentukan penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi perangkat daerah.

Menurut PP No. 38 Tahun 2007, pasal 7 (ayat 2), beban urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar, yang menjadi beban pokok pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota meliputi bidang pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, pekerjaan umum, penataan ruang, perencanaan pembangunan, perumahan, kepemudaan dan olahraga, penanaman modal, koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (UKM), kependudukan dan catatan

sipil, ketenagakerjaan, ketahanan pangan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, keluarga berencana dan keluarga sejahtera, perhubungan, komunikasi dan informasi, pertanahan, kesatuan bangsa dan politik dalam negeri, otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian, pemberdayaan masyarakat dan desa, sosial, kebudayaan, statistik, kearsipan, dan perpustakaan. Adapun yang menjadi urusan pilihan sesuai dengan pasal 7 (ayat 4), meliputi bidang kelautan dan perikanan, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral (ESDM), pariwisata, industri, perdagangan, dan ketransmigrasian.

Berdasarkan ketentuan di dalam pasal 8 (ayat 1) PP No. 38 Tahun 2007 tersebut, penyelenggaraan beban pemerintah daerah yang termuat dalam urusan wajib seperti yang termaktub di dalam pasal 7 (ayat 2) haruslah berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM). Dalam konteks mewujudkan pelayanan yang baik di era otonomi daerah saat ini, UU No. 32 Tahun 2004 (pasal 11) telah mengamanatkan bahwa setiap institusi penyelenggara pemerintahan di daerah harus berpedoman pada SPM tersebut. Dengan adanya SPM, birokrasi di daerah dapat memberikan pelayanan sesuai dengan SPM yang ada di setiap jenis pelayanan birokrasi. SPM pada dasarnya merupakan standar pelayanan publik yang wajib disediakan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat. SPM akan menjamin pelayanan minimal yang berhak diperoleh masyarakat dari pemerintah daerah. Dengan kata lain, SPM merupakan tolok ukur untuk mengukur kemampuan sebuah daerah otonom dalam penyelenggara pelayanan publik.

Pemerintahan provinsi dan seluruh kabupaten/kota di Kalbar sudah menerapkan PP No. 41 Tahun 2007 dalam penyusunan Struktur Organisasi Perangkat Daerahnya. Akan tetapi, dalam melaksanakan berbagai urusan wajib dan pilihan tersebut, ditemui berbagai kendala karena wilayah provinsi yang begitu luas, sarana komunikasi dan informasi yang masih terbatas, dan rasio jumlah aparatur dengan jumlah penduduk yang tidak proporsional. Semua kondisi tersebut mempersulit pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan ke pemerintahan yang memadai sesuai dengan SPM.

Daya saing ekonomi daerah Kalbar paling rendah di regional Kalimantan. Menurut hasil penelitian KPPOD tahun 2005 tentang daya saing daerah di Indonesia, yang melibatkan lima indikator utama, yaitu kelembagaan, keamanan sosial, politik dan budaya, ekonomi daerah, tenaga kerja dan infrastruktur daerah, Kalbar masuk dalam kategori sebagai daerah yang memiliki daya saing sangat rendah. Sampai tahun 2011, kondisi infrastruktur

dan pertumbuhan ekonomi hanya 5,35%, terendah se-Kalimantan. Adapun gambaran daya saing daerah Kalbar yang dinilai dari lima faktor tersebut disajikan dalam tabel 3.29.

Tabel 3.29.
Daya Saing Investasi Daerah di Kalimantan Barat

No	Indikator Daya Saing	Skor	Peringkat
1	Faktor kelembagaan	5,30	D
2	Keamanan, sosial, politik, dan budaya	6,21	D
3	Ekonomi daerah	6,53	B
4	Tenaga kerja	5,48	B
5	Infrastruktur daerah	5,49	D

Sumber: Laporan Hasil Penelitian Daya Saing Investasi 228 Kab/Kota di Indonesia oleh KPPOD, tahun 2005 (data diolah)

Data di atas memperlihatkan bahwa kelima faktor di atas membuat daya saing daerah ini menjadi sangat rendah. Hanya indikator ekonomi dan ketenagakerjaan yang dapat mendukung tumbuhnya investasi di Kalbar. Oleh sebab itu, adanya DOB diharapkan dapat memperbaiki infrastruktur dasar, lebih mendekatkan dan mengefektifkan pelayanan publik, serta mempercepat pembangunan di daerah.

Dampak dari berbagai keterbatasan sumber daya dan ketidakmampuan memberikan pelayanan dasar yang memadai, sebagai bagian terpenting dalam penyelenggaraan administrasi publik, menyebabkan 64% desa di Kalbar masuk kategori desa tertinggal. Dampak lain adalah rendahnya IPM, baik di regional Kalimantan maupun nasional. Data tahun 2010 menunjukkan bahwa IPM Kalbar berada pada angka 69,15, menempati urutan ke-28 dari 33 provinsi di Indonesia. Angka IPM yang rendah itu mengindikasikan rendahnya capaian indikator pembangunan kesehatan, pendidikan, dan pendapatan masyarakat yang merupakan urusan wajib bagi pemerintahan daerah.

Berangkat dari berbagai masalah dan kendala di atas, maka penataan daerah berupa pembentukan DOB menjadi penting. Ia perlu dilakukan karena tiga alasan utama. **Pertama**, alasan sejarah. Sekitar tahun 1888, di tanah Borneo ini sudah ada pemerintahan Borneo Barat yang berpusat di wilayah Kabupaten Sintang sekarang. Keberadaan pemerintahan Borneo Barat, juga beberapa

kewedanaan di beberapa kabupaten, membuktikan bahwa pada masa lalu sudah ada pemetaan secara administratif wilayah otonom di Kalbar. **Kedua**, alasan keterbatasan jangkauan pelayanan pemerintahan. Dengan wilayah yang luas tentu sulit bagi pemerintah untuk memberikan pelayanan pemerintahan dan pembangunan secara optimal. Keterbatasan dana dan sumber daya yang ada menyebabkan infrastruktur dan pelayanan dasar di beberapa kabupaten masih jauh dari harapan. Pemekaran wilayah diharapkan dapat mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan, dan pembangunan. **Ketiga**, alasan wilayah perbatasan. Beberapa kabupaten berbatasan langsung dengan negara Malaysia. Perbatasan ini merupakan wilayah strategis yang harus dimanfaatkan secara optimal untuk kepentingan bangsa dan Negara.

3.2.3.7.3. Estimasi DOB

Berdasarkan faktor rentang kendali pelayanan publik, ada lima kabupaten di Kalbar yang layak dimekarkan.

a. Kabupaten Sambas

Kabupaten ini patut dimekarkan menjadi dua kabupaten. Alasannya, **pertama**, wilayah kabupaten ini sangat luas (6.394,70 Km²) sehingga pelayanan publik menjadi tidak optimal. **Kedua**, wilayahnya berbatasan langsung dengan negara Sarawak, Malaysia Timur. Sebagai wilayah strategis, ia harus dijadikan *etalase* atau beranda depan berhadapan dengan negara lain. **Ketiga**, mempercepat pembangunan infrastruktur dan mengoptimalkan peran pemerintah agar kerawanan sekaligus ancaman bagi kedaulatan dan semangat nasionalisme masyarakat di perbatasan dapat diatasi.

b. Kabupaten Sanggau

Kabupaten Sanggau masih cukup luas, yaitu 12,859,70 Km² atau 8,7% dari luas total Kalbar. Luasan wilayah ini juga berdampak pada lemahnya pelayanan publik. Wilayah yang dapat dijadikan DOB adalah Kecamatan Tayan. Sebab, setelah pemerintah daerah membangun jalan yang menghubungkan Kota Ambawang dan Kota Tayan, wilayah Kecamatan Tayan menjadi strategis, berkembang pesat, dan menuntut pelayanan publik yang lebih optimal dari pemerintah. Selanjutnya, wilayah Sekayam dan sekitarnya juga layak dikembangkan menjadi dua kabupaten baru. Sebagaimana halnya Kabupaten Sambas, sejumlah desa di kecamatan ini berbatasan langsung dengan Sarawak, Malaysia Timur.

c. Kabupaten Sintang

Merupakan salah satu kabupaten yang cukup luas, yaitu 22.113,318 Km² atau 15,06% dari luas total Kalbar. Ia memiliki 14 kecamatan dan 287 desa. Secara administratif pembentukan DOB sangat memungkinkan, sedangkan secara politis telah lama masyarakat dari beberapa kabupaten yang berada di wilayah timur Kalbar ini menuntut adanya provinsi baru, dengan Sintang sebagai pusat pemerintahannya. Untuk mengantisipasi terbentuknya provinsi baru, di wilayah Kabupaten Sintang harus dipersiapkan DOB berupa kota, ialah Kota Sintang dan dua Kabupaten.

d. Kabupaten Ketapang

Kabupaten Ketapang sangat layak untuk dimekarkan kembali menjadi tiga kabupaten, karena wilayahnya masih sangat luas, yaitu 35.809,00 Km² atau 21,28% dari luas total Kalbar. Kabupaten yang memiliki 20 kecamatan dan 249 desa ini memiliki wilayah darat/pedalaman dan pesisir. Pemekaran dapat dilakukan di wilayah pedalaman, dan wilayah pesisir yang berbatasan dengan Provinsi Kalimantan Tengah. Diyakini pemekaran akan memperpendek rentang kendali pelayanan publik sehingga dapat mempercepat peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat. Secara politik pun, pembentukan dua kabupaten baru akan mempermudah syarat kewilayahan untuk mengembangkan wilayah eks kerajaan Matan/Tanjungpura dan Sukadana ini menjadi provinsi baru di masa depan.

e. Kabupaten Kapuas Hulu

Kabupaten ini memiliki wilayah seluas 29.842,00 Km² atau 20,33% dari luas total Kalbar. Pemerintahan kabupaten yang memiliki 25 kecamatan dan 212 desa ini mengalami berbagai kesulitan memberikan pelayanan pemerintahan dan pembangunan secara optimal. Infrastruktur dasar yang sangat minim di sejumlah besar desa membuktikan hal itu, padahal potensi daerah yang dapat dikembangkan sangat luar biasa. Pewujudan DOB dalam bentuk kabupaten merupakan solusi rasional dan terbaik. DOB dimaksud dapat diwujudkan di wilayah Semitau, dan Badau yang berbatasan langsung dengan Sarawak, Malaysia Timur.

Usulan pembentukan DOB di atas memiliki dua keuntungan. **Pertama**, akan meretas berbagai masalah kemiskinan, ketimpangan pembangunan, dan dapat fokus menangani kawasan perbatasan. **Kedua**, mempermudah rencana pembentukan provinsi baru.

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam masa 20 tahun ke depan di wilayah Kalbar potensial dibentuk dua provinsi dan sebelas kabupaten/kota baru. Estimasi dimaksud dapat dilihat dalam tabel 3.30.

Tabel 3.30.
Estimasi Penataan Daerah Otonom di Kalimantan Barat Tahun 2012-2025

KABUPATEN/KOTA	PROVINSI
(1) Kabupaten Sambas dimekarkan menjadi dua kabupaten: 1. Kabupaten daerah pesisir 2. Kabupaten di daerah perbatasan	Provinsi Kalbar (Pr-I)
(2) Kabupaten Bengkayang dimekarkan menjadi satu kabupaten, yaitu Kabupaten Sui. Raya Kepulauan	Provinsi Kalbar (Pr-I)
(3) Kota Singkawang	Provinsi Kalbar (Pr-I)
Total: ada 5 kabupaten dan 1 kota	
(4) Kabupaten Sanggau dimekarkan menjadi dua kabupaten: 1. Kabupaten Tayan 2. Kabupaten Sekayam (perbatasan)	Provinsi Kalbar bagian Timur (Pr-II)
(5) Kabupaten Sekadau	Provinsi Kalbar bagian Timur (Pr-II)
(6) Kabupaten Sintang dimekarkan menjadi satu kota dan satu kabupaten: 1. Kota Sintang 2. Kabupaten di wilayah perbatasan	Provinsi Kalbar bagian Timur (Pr-II)
(7) Kabupaten Melawi	Provinsi Kalbar bagian Timur (Pr-II)
(8) Kabupaten Kapuas Hulu dimekarkan menjadi dua kabupaten: 1. Kabupaten Banua Lankak (perbatasan) 2. Kabupaten Sentarum	Provinsi Kalbar bagian Timur (Pr-II)
Total: 10 kabupaten dan 1 kota	
(9) Kabupaten Pontianak	Provinsi Kalbar (Pr I)
(10) Kabupaten Landak	Provinsi Kalbar (Pr I)
(11) Kabupaten Kubu Raya	Provinsi Kalbar (Pr I)

KABUPATEN/KOTA	PROVINSI
(12) Kabupaten Ketapang dimekarkan menjadi tiga kabupaten: 1. Kabupaten Jelai Kendawangan Raya 2. Kabupaten Hulu Air 3. Kabupaten Tumbang Titi	Provinsi Kalbar bagian Selatan (Pr-III)
(13) Kabupaten Kayong Utara	Provinsi Kalbar bagian Selatan (Pr-III)
(14) Kota Pontianak	Provinsi Kalbar (Pr-I)
Total: 7 kabupaten dan 1 kota	
Jumlah = 22 kabupaten dan 3 kota	Jumlah = 3 provinsi (Pr-I s/d III)

Tabel di atas memperlihatkan bahwa pemekaran wilayah berupa provinsi baru berada di tiga zona.

Zona I: Provinsi Kalbar, yang meliputi Kota Pontianak, Kabupaten Pontianak, Kabupaten Landak, Kabupaten Kubu Raya, Kabupaten Sambas, Kabupaten Sambas Pesisir, Kabupaten Darul Makmur, Kabupaten Sungai Raya Kepulauan, Kabupaten Bengkayang, Kota Singkawang, dengan ibu kotanya di Kota Pontianak.

Zona II: Provinsi Kalimantan Bagian Selatan, yang meliputi Kabupaten Ketapang, Kabupaten Hulu Air, Kabupaten Jelai Kendawangan Raya, Kabupaten Tumbang Titi, Kota Ketapang, dan Kabupaten Kayong Utara.

Zona III: Provinsi Kalimantan Bagian Timur, yang meliputi Kabupaten Sintang, Kota Sintang, Kabupaten Sintang Perbatasan, Kabupaten Melawi, Kabupaten Sekadau, Kabupaten Sanggau, Kabupaten Tayan, Kabupaten Sekayam, Kabupaten Kapuas Hulu, Kabupaten Sentarum, dan Kabupaten Banua Lankak.

3.2.3.8. Sistem Manajemen Pemerintahan

Dalam dokumen Desain Besar Penataan Daerah 2010-2025 (Kementerian Dalam Negeri, 2010), Lampiran VIII, ditentukan parameter untuk aspek manajemen pemerintahan, ialah sebagai berikut.

3.2.3.8.1 Perencanaan Pembangunan Daerah

Hasil pemetaan terhadap tesis mahasiswa program Magister Ilmu Hukum Universitas Tanjungpura, selama 2009-2011, memberikan informasi menarik. Perencanaan daerah didasarkan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, tetapi ditemukan sejumlah masalah dan kendala, ialah sebagai berikut.

Pertama, produk perencanaan terlalu banyak. Menurut UU No. 25 Tahun 2004, pemerintahan daerah diwajibkan menyusun RKPD, RPJMD, Renstra SKPD, dan Renja SKPD. Jika dibandingkan dengan era sebelumnya, jumlah dokumen perencanaan yang harus disusun sudah jauh berkurang karena dahulu masih ditambah dengan ada Propeda (Program Pembangunan Daerah) dan Poldas (Pola Dasar). Namun demikian, narasumber penelitian tesis atau informan kunci menyatakan masih terlalu banyak dokumen yang harus disusun dan harus saling terkait sehingga dianggap memberatkan.

Kedua, forum musrenbang belum efektif. Terdapat keluhan bahwa hasil musrenbang tidak dapat diakomodasi seluruhnya di dalam dokumen perencanaan daerah. Salah satu sebabnya adalah keterbatasan anggaran yang dimiliki pemerintah daerah.

Ketiga, substansi antarproduk perencanaan tidak selaras. Seringkali masalah yang dihadapi adalah inkonsistensi antara dokumen pembangunan yang satu dengan dokumen lainnya; hal yang disebabkan oleh tidak adanya koordinasi.

Keempat, SDM perencana minim. Hal ini merupakan masalah klasik yang ditemukan di setiap daerah. Keterbatasan SDM perencana bukan kesalahan pemerintah daerah saja, tetapi juga kekeliruan pemerintah pusat yang bertanggung jawab di bidang kepegawaian. Pemerintah pusat hendaknya membantu pemerintah daerah yang mengajukan formasi jabatan fungsional perencana. Sampai saat ini, jabatan fungsional, termasuk perencana, belum menjadi perhatian pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Kelima, anggaran terbatas. Hal ini juga merupakan masalah klasik yang sering menjadi argumen sehingga usulan kegiatan tidak dimasukkan di dalam dokumen perencanaan. Ketersediaan anggaran yang memadai menjadi kunci pokok terlaksananya sebuah perencanaan.

Keenam, pelaporan belum memiliki payung hukum. Pemerintah daerah dituntut menyusun berbagai dokumen pelaporan seperti LAKIP, LPPD, LKPJ, termasuk laporan teknis untuk keperluan kementerian teknis. Padahal, dalam hal evaluasi kinerja belum tersedia payung hukum yang menjadi dasar dan pedoman penyusunan dokumen evaluasi kinerja pemerintahan daerah. Hal lain yang dapat diamati dalam konteks ini adalah belum tersedianya sistem informasi yang berbasis teknologi informasi (IT) sehingga penyiapan dokumen dilakukan secara manual.

Ketujuh, pembangunan infrastruktur belum memenuhi fungsi utama, yaitu: a) sebagai katalisator antara daerah produksi, pasar, dan konsumen, khususnya di kawasan perbatasan; b) sebagai modal sosial masyarakat; c) memfasilitasi terbukanya wawasan masyarakat dan akulturasi budaya masyarakat; d) mengikat dan menghubungkan antara daerah pesisir dan pedalaman; e) memberikan rasa aman karena kebutuhan dasar masyarakat tercukupi melalui dukungan ketahanan pangan; dan, f) langsung maupun tidak langsung mendukung secara signifikan penyediaan lapangan kerja.

Kedelapan, pembangunan infrastruktur antardaerah belum sinergis. Hal itu terlihat dari: a) masih ada keengganan aparat pemerintah membuka informasi karena kurang memahami prinsip-prinsip *good governance*; b) masih banyak jumlah bidang tanah yang belum terdaftar akibat luasnya wilayah; c) belum terwujud kelembagaan pertanahan yang efektif dan efisien serta SDM bidang pengukuran masih rendah; d) tanah-tanah masyarakat adat belum tertata dengan baik; dan, e) masih banyak sengketa pertanahan yang belum terselesaikan.

3.2.3.8.2. Manajemen SDM Daerah

Indikator yang digunakan adalah jumlah dan kualitas SDM. Persoalan-persoalan yang dihadapi menyangkut pengelolaan sumber daya manusia, keuangan, aset, dan e-gov. Pengelolaan SDM, dalam hal ini PNS, mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004. Berdasarkan undang-undang tersebut kewenangan pemerintah daerah untuk mengelola kepegawaian daerah sudah tidak ada lagi sebab terbukti menimbulkan berbagai masalah. Salah satunya adalah banyak tenaga honorer daerah (honda) yang belakangan menuntut diangkat menjadi CPNS.

UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa pegawai daerah adalah PNSD, yang manajemen pengelolaannya menjadi satu kesatuan dengan PNS secara nasional. Terkait dengan fungsi pengelolaan kepegawaian tersebut, terdapat beberapa masalah. **Pertama**, pemerintah kabupaten/kota belum didukung oleh jumlah aparatur yang sebanding dengan beban dan jangkauan pelayanannya (jumlah penduduk dan luas wilayah). **Kedua**, aparatur di daerah pemekaran banyak yang belum memenuhi persyaratan untuk menduduki jabatan pada eselon tertentu. **Ketiga**, rekrutasi PNS merupakan kewenangan pemerintah pusat; dan kebijakan ini sulit diimplementasi di daerah karena SDM yang tersedia terbatas. **Keempat**, penempatan aparatur di daerah pemekaran kerap kali tidak dipersiapkan dengan baik sehingga terjadi kasus, antara lain: a) tarik-menarik PNS senior yang dianggap berkualitas antara DOB dengan daerah kabupaten induk; b) bongkar pasang pegawai; dan, c) tenaga pendidik ditempatkan di struktur pemerintahan yang tidak sesuai dengan kompetensinya. Ketiga jenis kasus di atas biasanya kental diwarnai ikatan-ikatan primordial (agama dan suku).

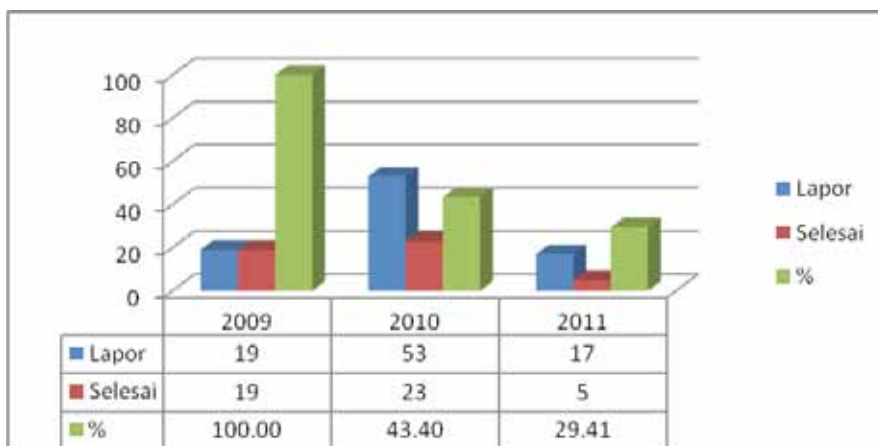
3.2.3.8.3. Manajemen Keuangan Daerah

Indikator yang digunakan adalah audit BPK. Berdasarkan indikator ini dapat dijelaskan bahwa pemerintah daerah diberi keluasaan untuk mengelola sumber-sumber pendapatan daerahnya, tetapi tetap dalam koridor peraturan perundang-undangan karena sesungguhnya urusan ini menjadi milik pemerintah pusat.

Pengelolaan keuangan daerah didasarkan pada PP No. 58 Tahun 2005. Permasalahan yang dihadapi adalah minimnya SDM yang mampu memenuhi tuntutan pemerintah dalam mengelola keuangan daerah, yang berdasarkan pada anggaran berbasis pagu indikatif. Selain itu, ketentuan keuangan kerap kali berubah-ubah sehingga mengganggu pengelolaan keuangan daerah.

Beberapa masalah yang dihadapi oleh pemerintah daerah berdasarkan hasil audit BPK adalah sebagai berikut. **Pertama**, berbagai kebijakan tentang pengelolaan keuangan yang dikeluarkan oleh instansi sektoral kerap menimbulkan kesulitan dalam implementasinya. **Kedua**, belum semua daerah di Kalbar menerapkan sistem *double entry* dalam sistem akuntansi keuangannya karena keterbatasan SDM yang kompeten. **Ketiga**, persentase kasus korupsi yang ditangani aparat penegak hukum cenderung meningkat. Berdasarkan evaluasi ICW (2011), Kalbar menempati urutan ke-7 dari seluruh Indonesia. Pada tahun 2009 hanya ada 19 kasus, tetapi pada tahun 2010 ada 53 kasus. Hanya saja, penyelesaian kasus-kasus tersebut berjalan lambat. Hanya 23 kasus (43,40%) yang dapat diselesaikan pihak kejaksaan. Gambaran kemampuan penyelesaian kasus korupsi di Kalbar disajikan dalam gambar 3.14.

Gambar 3.14.
Persentase Penyelesaian Kasus Korupsi di Provinsi Kalimantan Barat



Sumber data: Kejaksaan Tinggi Kalbar, 2011 (diolah)

Sampai saat ini jajaran pemerintah daerah telah melakukan upaya-upaya pemberantasan korupsi yang bersifat preventif melalui beberapa kegiatan, **pertama**, mendorong terselenggaranya penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas; **kedua**, melakukan sosialisasi pemberantasan korupsi yang terdiri dari strategi pencegahan, penindakan, pencegahan dan penindakan korupsi dalam rehabilitasi dan rekonstruksi, serta monitoring dan evaluasi. Selama tahun 2010 kampanye publik pemberantasan korupsi telah dilakukan dengan mengundang KPK, BPK, BPKP, dan Kantor Menpan untuk memberikan ceramah kepada para pejabat dan unsur masyarakat di daerah tentang pentingnya membasmi korupsi.

3.2.3.8.4. Manajemen Pelayanan Publik

Indikator yang digunakan adalah pengalokasian anggaran berdasarkan ada tidaknya SPM. Belum semua daerah otonom kabupaten/kota mengimplementasikannya sebab terkendala oleh Peraturan Mendagri No. 22 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2012, sebagai pelaksanaan Pasal 34 ayat (2) PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

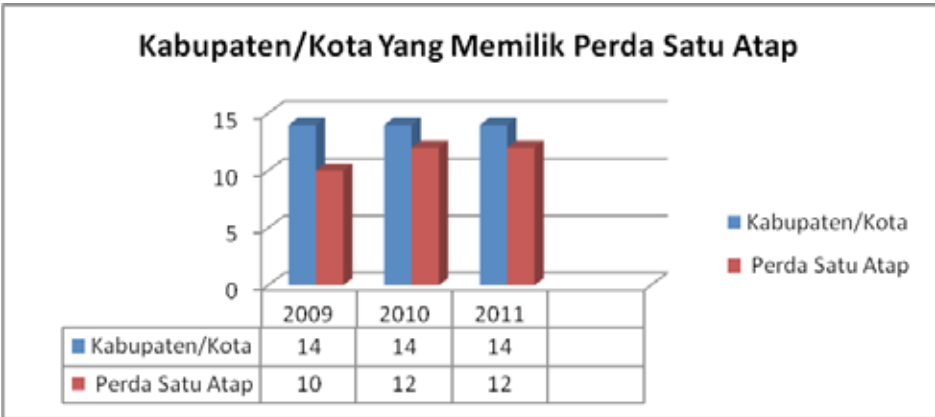
Keberhasilan pencapaian prioritas pembangunan secara nasional sangat tergantung pada sinergi antara para penyelenggara pemerintahan di tingkat pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Dalam konteks ini belum terjadi sinkronisasi kebijakan *pro-growth*, *pro-job*, *pro-poor*, dan *pro-environment*. Juga belum ada sinkronisasi program-program percepatan pengurangan kemiskinan melalui **Klaster 1**: Program Bantuan Sosial Berbasis Keluarga, **Klaster 2**: Program Pemberdayaan Masyarakat, **Klaster 3**: Program Pemberdayaan Usaha Kecil dan Mikro, dan **Klaster 4**: Program Prorakyat.

Indikator kedua dari parameter pelayanan publik adalah Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM). Berdasarkan hasil Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah (EKPD, 2010) oleh Universitas Tanjungpura, IKM Kalbar masih perlu mendapat perhatian khusus. **Pertama**, meningkatkan aksesibilitas internal wilayah Kalbar untuk mewujudkan sinergi pengembangan potensi wilayah dan pemerataan tingkat perkembangan antarwilayah melalui percepatan fungsionalisasi jaringan lintas Kalimantan secara terpadu dengan pengembangan jaringan angkutan sungai, angkutan laut, jaringan jalan rel kereta api, dan angkutan udara. **Kedua**, mendorong peran kawasan andalan sebagai penggerak pengembangan ekonomi wilayah Kalimantan. **Ketiga**, mengembangkan industri pengolahan yang berbasis pada sektor kelautan, pertanian, perkebunan, pertambangan, kehutanan secara berkelanjutan dan pengembangan ekonomi, sosial dan budaya masyarakat lokal dan kelestarian lingkungan hidup.

Selanjutnya, indikator Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), dapat dikemukakan sebagai berikut. Pada tahun 2009 baru sepuluh kabupaten/kota yang memiliki Peraturan Daerah Pelayanan Satu Atap, dalam kaitannya dengan program mewujudkan sistem pelayanan publik yang murah, mudah,

cepat atau efektif, dan efisien dalam bentuk Sistem Pelayanan Satu Atap (SIMPTAP) dan Sistem Pelayanan Satu Pintu (SIMPTU). Selanjutnya, pada tahun 2010 s.d 2011 ada dua kabupaten yang mengikuti sehingga jumlahnya menjadi 12 kabupaten/kota. Dengan demikian, tinggal dua kabupaten yang belum memiliki regulasi atau Peraturan Daerah Pelayanan Satu Atap, yaitu Kabupaten Kapuas Hulu dan Kabupaten Kayong Utara. Gambaran kabupaten/kota yang telah memiliki Perda Pelayanan Satu Atap disajikan dalam gambar 3.15.

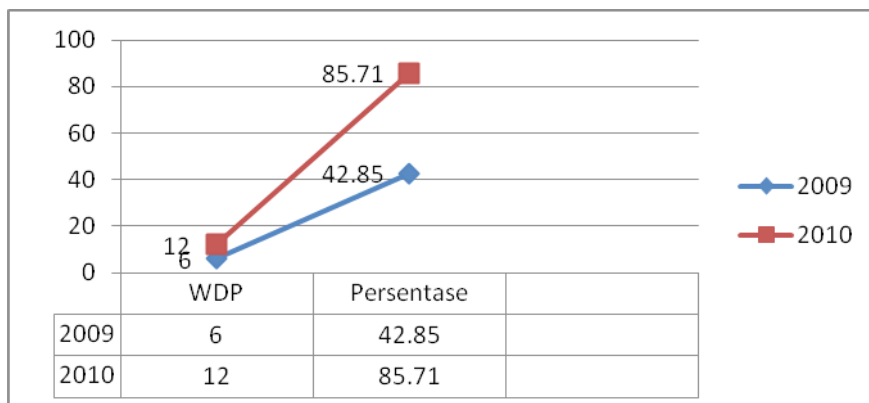
Gambar 3.15.
Kabupaten/Kota yang Memiliki Perda Satu Atap



3.2.3.8.5. Manajemen Kinerja

Indikator yang digunakan adalah hasil audit BPK/LAKIP. Sampai dengan tahun anggaran 2010, belum ada satu pun daerah kabupaten/kota di Kalbar yang memiliki laporan keuangan dengan predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Namun demikian, secara umum pengelolaan keuangan daerah di beberapa kabupaten/kota menunjukkan perkembangan yang cukup baik, dalam arti, makin kecil jumlah kabupaten/kota yang laporan keuangan daerahnya masuk kategori tidak wajar atau *disclaimer*. Pada tingkat provinsi pun, laporan keuangan pemerintah juga terus mengalami perbaikan, meskipun masih berada pada kriteria Wajar Dengan Pengecualian (WDP). Persentase kabupaten/kota yang masuk kategori WDP disajikan dalam gambar 3.16.

Gambar 3.16.
Pelaporan Wajar Dengan Pengecualian



Sumber: data dari BPK RI Perwakilan Kalbar, 2011 (diolah)

Data di atas menyatakan bahwa jumlah kabupaten/kota yang berpredikat WDP sudah mencapai 85,71%, meningkat dibandingkan tahun 2009 yang hanya mencapai 42,85%.

Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK RI Perwakilan Kalbar, terdapat dua kabupaten yang memiliki kriteria Tidak Wajar, yaitu Kabupaten Melawi dan Kabupaten Kubu Raya. Khusus untuk Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Melawi Tahun Anggaran 2010, BPK RI memberikan opini Tidak Wajar dengan pertimbangan adanya penyajian saldo persediaan pada

SKPD Dinas Kesehatan, RSUD Melawi, dan Dinas Perhubungan yang tidak berdasarkan pada keandalan inventarisasi fisik, aset tetap pada neraca per 31 Desember 2010, dan pengendalian atas pengelolaan bantuan sosial dan hibah. Dalam pada itu, Kabupaten Kubu Raya memperoleh opini Tidak Wajar karena masih ditemukan beberapa masalah di antaranya belanja pengadaan/pembangunan aset tetap sebesar Rp 9.979.304.025,00 belum dianggarkan pada belanja modal, penyajian aset tetap pada neraca pemerintah Kabupaten Kubu Raya per 31 Desember 2010 tidak andal, dan adanya keterbatasan pengungkapan atas penyajian mutasi aset tetap pada neraca sebesar Rp 164.582.310.377,48.

3.2.3.8.6. Manajemen Pengawasan

Indikator yang digunakan adalah pengawasan internal dan eksternal. Berdasarkan indikator ini dapat dikatakan bahwa fungsi pengawasan daerah belum berjalan optimal. Dikatakan demikian sebab masih ada tumpang tindih kegiatan pengawasan yang dilakukan berbagai institusi.

Setidak ada empat kendala yang dihadapi dalam pengawasan. **Pertama**, frekuensi pengawasan yang dilakukan oleh *stakeholders* selalu tumpang tindih sehingga menimbulkan ketidaknyamanan bagi pihak yang diawasi. Sebagaimana diketahui pemerintah daerah menghadapi pengawasan eksternal dan internal yang bertubi-tubi dari institusi seperti BPKP, Itjen Kemdapgri, DPRD, dan Badan Pengawas Daerah. Ini semua memerlukan koordinasi yang rapi dan dilakukan dalam sekuen yang tepat. **Kedua**, *gap echeloneering* antara pemeriksa dengan yang diperiksa. **Ketiga**, faktor-faktor kultural yang menghambat pemeriksaan seperti rasa sungkan. **Keempat**, tindak lanjut pengawasan lemah.

Selain itu, keberhasilan pemerintahan daerah lebih banyak ditentukan oleh figur pemimpinnya daripada faktor-faktor lainnya. Hal ini membuktikan bahwa aspek *leadership* merupakan hal yang sangat penting bagi organisasi pemerintahan. Namun, masih sulit menjumpai pemimpin yang mampu berperan sebagai *leader* sekaligus *manager* (administrasi pemerintahan). Kemampuan sebagai *leader* dapat diperoleh melalui pengalaman, sedangkan *manager* atau administrator pemerintahan dapat diperoleh melalui pendidikan/pembelajaran. Perpaduan keduanya merupakan kondisi ideal yang diharapkan.

3.2.3.8.7. Manajemen Konflik dan Kolaborasi

Indikator yang digunakan adalah metode penanganan konflik. Berdasarkan indikator ini ada dua hal yang perlu disampaikan, **pertama**, metode penanganan konflik hubungan pusat dan daerah dan, **kedua**, metode penanganan konflik dalam membangun kemitraan.

Metode penanganan konflik hubungan pusat dan daerah sebenarnya merupakan keniscayaan dalam penyelenggaraan otonomi daerah sebab penyelenggaraan otonomi daerah berlangsung dalam NKRI. Hubungan pusat-daerah tampak dalam beberapa bidang, seperti manajemen terhadap kewenangan serta keuangan dan pengawasan.

Hampir semua daerah masih mengalami persoalan ini. Beberapa masalah yang muncul adalah sebagai berikut. **Pertama**, dasar hukum sering berubah. Fenomena ini mempengaruhi pola hubungan pusat-daerah; dalam arti, di sini diperlukan komitmen pemerintah pusat untuk membangun dan menyukseskan hubungan antarsusunan pemerintahan. Pada level pemerintah pusat pun harus ada kesepahaman dan kekompakan sehingga tidak mempersulit terjalinnya hubungan pusat-daerah. **Kedua**, egosektoral/institusional. Sebagaimana diketahui, hubungan pusat dan daerah tidak hanya secara vertikal, tetapi diagonal dan fungsional sehingga membutuhkan sikap saling menghargai. **Ketiga**, adapun kendala hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota lebih banyak disebabkan oleh kekhawatiran akan terjadinya resentralisasi. Sehingga masih ditemukan pemerintah kabupaten/kota yang meragukan koordinasi oleh pemerintah provinsi. Keberadaan PP No. 19 Tahun 2010, yang menambah kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melakukan koordinasi dengan para bupati/walikota di wilayahnya, dimaksudkan untuk mengeliminasi hal tersebut.

Dalam hal manajemen penanganan konflik yang berkaitan dengan kemitraan daerah, terdapat beberapa hal yang menjadi kendala. **Pertama**, lemahnya pemahaman aparatur mengenai konsepsi kemitraan pemerintah dan swasta dalam penyediaan pelayanan publik yang dilakukan terutama untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. **Kedua**, lemahnya kewenangan pemerintah daerah dalam upaya untuk melakukan kemitraan dengan pihak

swasta. Pada umumnya pemerintah pusat mendominasi kewenangan melakukan kerjasama dengan pihak swasta ini. Ketiga, dukungan kebijakan terhadap kemungkinan penerapan kemitraan masih banyak terkait pada sektor infrastruktur, sementara pada sektor-sektor lain belum dilengkapi dengan kebijakan-kebijakan yang mendukung. **Ketiga**, prosedur investasi yang berbelit-belit dan berbiaya tinggi menjadi hambatan pertama ketika investor ingin menanamkan modalnya. **Keempat**, keterbatasan swasta di daerah, baik dari segi kuantitas maupun kualitas, sehingga tidak mungkin dilakukan kompetisi untuk memperoleh efisiensi, kompetensi, dan kemampuan permodalan. **Kelima**, adanya persepsi yang salah mengenai penerapan kemitraan, baik kalangan aparat maupun swasta.

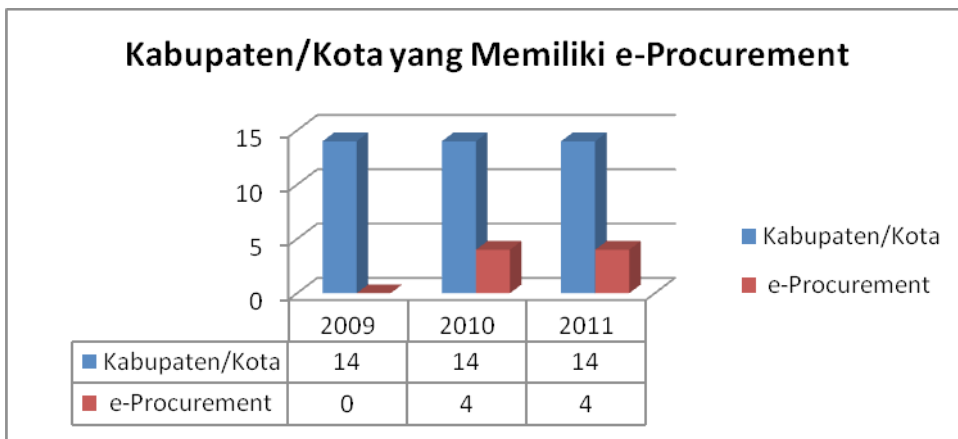
Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah juga berkaitan dengan pengembangan demokrasi lokal. UU No. 32 Tahun 2004 memberi peluang kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung. Namun, penyelenggaraan Pilkada langsung belum memenuhi harapan. Konflik dalam persiapan dan pelaksanaan Pilkada langsung masih kerap kali terjadi. Sementara itu, partisipasi sosial masyarakat dalam kegiatan pembangunan dan pemerintahan/kemasyarakatan masih belum signifikan. Pembangunan kehidupan demokrasi lokal masih lebih banyak pada tataran konsep atau wacana, belum berada pada tataran empiris sebagaimana yang diharapkan.

Berkaitan dengan demokrasi lokal, manajemen pemerintahan daerah sangat perlu membangun *e-gov* guna mempermudah pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya. Keberadaan *e-gov* saat ini dan di masa mendatang adalah satu keniscayaan. Pembangunan *e-gov* di lingkungan pemerintahan daerah memang memerlukan dana besar, tetapi harus diwujudkan, termasuk kesiapan pemeliharaan (*maintenance*) peralatan secara berkelanjutan.

3.2.3.8.8. Manajemen Pengolahan Data

Indikator yang digunakan adalah tersedianya unit pelaksana pengolahan data. Saat ini di Kalbar terdapat empat kabupaten/kota yang telah memiliki *e-procurement*. Pelelangan berbagai proyek pemerintah daerah melalui *e-procurement* merupakan satu tuntutan agar terwujud persaingan yang sehat serta dihasilkan pekerjaan yang berkualitas, transparan, dan akuntabel. Gambaran kabupaten/kota yang telah memiliki *e-procurement* disajikan dalam tabel 3.17.

Gambar 3.17.
Jumlah Kabupaten/Kota yang Memiliki e-Procurement

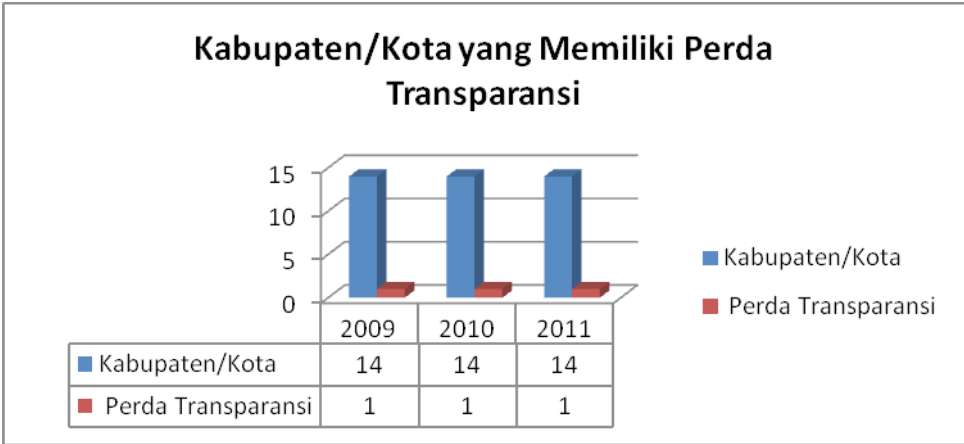


Sumber data dari Sekretariat Pemda Provinsi Kalbar, 2011 diolah

Gambar di atas menunjukkan bahwa jumlah kabupaten/kota yang sudah mengaplikasikan *e-procurement* masih sedikit, yaitu Kota Pontianak, Kabupaten Pontianak, Kota Singkawang, dan Kabupaten Sintang. Keempat kabupaten/kota tersebut belum memayungi aplikasi *e-procurement* mereka dengan peraturan daerah, melainkan hanya dipayungi oleh surat keputusan bupati/walikota. Ketidakmampuan atau ketidaksiapan sebagian besar pemerintah kabupaten/ kota di Kalbar menerapkan *e-procurement*, selain karena belum didukung sumber daya yang memadai, juga belum didukung oleh komitmen pemerintah daerah untuk mewujudkan kompetisi yang sehat dalam pengelolaan proyek-proyek pembangunan.

Implementasi *e-gov* dan *e-procurement* berkaitan dengan tekad melaksanakan proses pemerintahan secara transparan. Transparansi diartikan sebagai terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap informasi yang dibutuhkan, termasuk berbagai peraturan dan perundangan serta kebijakan pemerintahan. Informasi tersebut bukan saja tersedia, mudah didapat, tetapi juga relevan dan bisa dipahami. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan akan arus informasi dan publik mempunyai akses yang cukup untuk memperoleh informasi. Peraturan daerah tentang transparansi dan kebebasan memperoleh informasi merupakan salah satu elemen penting dalam menjamin terpenuhinya hak masyarakat atas informasi. Gambaran kabupaten/kota di Kalbar yang telah memiliki peraturan daerah tentang hal itu disajikan dalam gambar 3.18.

Gambar 3.18.
Jumlah Kabupaten/Kota yang Memiliki Perda Transparansi



Sumber data dari Sekretariat Daerah Provinsi Kalbar, 2011 diolah

Gambar tersebut menunjukkan bahwa pemahaman dan kesadaran pemerintah daerah akan pentingnya transparansi dalam pengelolaan pemerintahan masih sangat rendah. Sebab, dari 14 kabupaten/kota yang ada, baru Kota Pontianak yang memiliki peraturan daerah tersebut. Berdasarkan data tersebut, dapat dikatakan bahwa UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan PP No. 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan UU Keterbukaan Informasi Publik belum dilaksanakan sebagaimana seharusnya. Bahkan, rata-rata SKPD kabupaten/kota di Kalbar belum melakukan penunjukan secara resmi Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi sebagaimana diperintahkan oleh PP No. 61 Tahun 2010, pasal 12 s.d. 15.

3.2.3.8.9. Kepemimpinan

Indikator yang digunakan adalah hasil *fit and proper test*: kapasitas, loyalitas dan dedikasi. Berdasarkan indikator ini, pelaksanaan *fit and proper test* baru dilaksanakan di Kota Pontianak. Meskipun demikian, masing-masing kabupaten/kota mengalokasikan dana di dalam APBD untuk meningkatkan kapasitas, loyalitas, dan dedikasi melalui program pendidikan lanjut di berbagai perguruan tinggi.

Berbagai penelitian dan diskusi yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Ilmu Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, dalam program CSOs Forum selama tahun 2008-2009 dan 2010-2011, terungkap berbagai persoalan yang belum mampu dijawab oleh desain desentralisasi yang saat ini berlaku. **Pertama**, ketidakjelasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota yang berakibat pada perbedaan interpretasi, tumpang tindih, dan tarik-menarik kewenangan antarlevel pemerintahan (pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, pemerintah daerah provinsi dengan kabupaten/kota). **Kedua**, kerancuan yang terjadi menyusul model susunan pemerintahan yang menempatkan provinsi sebagai daerah otonom sebagaimana kabupaten/kota, padahal wilayah provinsi meliputi wilayah kabupaten/kota, dan pada saat bersamaan juga merupakan wakil pemerintah pusat di daerah. **Ketiga**, situasi pembuatan kebijakan desentralisasi/otonomi daerah yang cenderung terpecah-pecah sehingga menghasilkan peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan atau tidak tepat sasaran, baik dalam lingkup nasional maupun lokal. **Keempat**, kecenderungan pemerintah nasional tidak melakukan penyesuaian kelembagaan dengan rezim desentralisasi sehingga yang terjadi justru “pembengkakan” struktur kelembagaan di pusat. **Kelima**, pembagian kewenangan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan yang belum jelas dan cenderung seragam untuk seluruh daerah sehingga menimbulkan banyak kesulitan karena tak seluruhnya sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah. **Keenam**, banyaknya urusan pemerintahan yang mensyaratkan NSPK (Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria), di mana kelambanan di departemen sektoral dalam mengeluarkan NSPK berimbas pada tidak adanya standar kualitas penyelenggaraan urusan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Walaupun ada keleluasaan bagi daerah untuk bergerak sebelum NPSK keluar, namun sangat sedikit daerah yang berinovasi untuk menetapkan sendiri kualitas pelayanan publiknya.

Berdasarkan hasil riset dan putaran workshop CSOs Forum di Yogyakarta, diperoleh pemahaman bahwa desain tunggal desentralisasi di tengah keberagaman karakteristik dan kebutuhan lokal tidak menjadi jawaban atas variasi tantangan lokal Indonesia. Hal ini misalnya terkait dengan kebutuhan daerah yang memiliki karakteristik khusus seperti daerah perbatasan, kawasan rawan bencana, kawasan-kawasan dengan keunikan budaya dan kesejarahan, daerah-daerah dengan keterbatasan kapasitas dalam pengelolaan fungsi dasar pemerintahan, dan daerah-daerah yang menyimpan potensi konflik dengan nasional. Bagi daerah-daerah tersebut, uniformitas desain desentralisasi gagal menjadi kerangka untuk menyelesaikan berbagai masalah yang dihadapi. Dengan logika ini, dibutuhkan cara berpikir baru dengan menekankan pada adanya kebutuhan untuk memperhatikan perbedaan antardaerah dan keunikan masing-masing daerah, sekaligus kepentingan objektif Indonesia sebagai sebuah negara bangsa untuk merancang kebijakan desentralisasi ke depan.

Demikianlah hubungan pusat–daerah di Indonesia perlu diletakkan di atas sejumlah prinsip yang memadukan antara respon atas keragaman dan kebutuhan untuk menciptakan pemerintahan demokratik yang efektif sehingga bisa menghadirkan nilai-nilai *governability*. Desain desentralisasi Indonesia adalah formulasi teknis atas kebutuhan untuk mempertemukan prinsip ke-bhinekaan daerah-daerah dengan kebutuhan ketunggalikaan sebagai Republik Indonesia.

3.2.3.8.10. Estimasi Jumlah Provinsi dan Kabupaten/Kota

Tujuan penyelenggaraan otonomi daerah seluas-luasnya adalah, **pertama**, meningkatkan kesejahteraan masyarakat; **kedua**, meningkatkan pelayanan umum; dan, **ketiga**, meningkatkan daya saing daerah. Berdasarkan tujuan tersebut, desain penataan daerah harus mempertimbangkan aspek manajemen pemerintahan secara cermat. Berdasarkan analisis manajemen pemerintahan yang telah dilakukan, maka wilayah Kalbar dapat dimekarkan menjadi tiga provinsi, sedangkan kabupaten dapat dimekarkan menjadi 20 buah. Dengan tiga provinsi dan 20 kabupaten/kota, masyarakat di wilayah ini diharapkan mendapat pelayanan pemerintahan secara optimal.

3.3. Estimasi Daerah Otonom Baru

3.3.1. Metode dan Langkah

Mengingat kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah, disadari bahwa tidak mudah untuk membuat estimasi yang tepat tentang jumlah daerah otonom baru di Provinsi Kalbar hingga tahun 2025. Namun demikian, dengan berbagai pertimbangan maka desain penataan daerah pada akhirnya mengarahkan pada metode pilihan dengan menggunakan pendekatan: **Pertama**, mempertimbangkan perkembangan kondisi lokal. **Kedua**, mempertimbangkan realita dinamika aspirasi masyarakat di wilayah yang relatif tertinggal (perbatasan) untuk mengaktivasi pembangunan ekonomi, peningkatan pelayanan publik, dan dalam rangka integrasi teritorial bagi kepentingan strategis nasional, dan **Ketiga**, perhitungan berdasarkan kelayakan pemekaran (mempertimbangkan aspek geografis, demografis, dan sistem).

Atas dasar pemikiran tersebut, lebih lanjut diuraikan langkah-langkah perhitungan estimasi jumlah maksimum provinsi dan kabupaten/kota di Provinsi Kalbar, yakni sebagai berikut.

Langkah pertama: melakukan inventarisasi potensi pembentukan provinsi baru dan kabupaten/kota baru berdasarkan aspirasi yang berkembang di daerah dalam beberapa tahun belakangan ini.

Langkah kedua: melakukan identifikasi potensi pembentukan provinsi baru dan kabupaten/kota baru hingga tahun 2025 berdasarkan aspirasi yang diperoleh dari hasil asesmen dan pemetaan isu-isu strategis desain penataan daerah maupun dari hasil lokakarya bersama Birokrasi, Politisi, Tokoh Masyarakat, LSM, dan Akademisi. Identifikasi potensi pembentukan daerah otonom baru juga diperdalam dari hasil rapat teknis dengan *stakeholders* (Pemerintah Provinsi, Kodam, dan Mantan Pejabat Daerah), dan hasil *focus group discussion* (FGD) yang secara intensif dilaksanakan di tiga simpul wilayah hingga Desember 2011 untuk menghimpun aspirasi terkait dengan desain penataan daerah.

Langkah ketiga: menentukan secara estimatif jumlah provinsi baru dan kabupaten/kota baru di Kalbar hingga tahun 2025 dengan cara mengambil jumlah maksimal kemungkinan pemekaran berdasarkan pertimbangan yang lebih rasional (dari aspek geografi, demografi, kesisteman).

Langkah keempat: menetapkan kelayakan pembentukan provinsi baru dan kabupaten/kota baru di Kalbar berdasarkan IKF.

Langkah kelima: menentukan secara proporsional estimasi distribusi jumlah dan jadwal pembentukan daerah otonom baru di Provinsi Kalbar dalam tiga periode yakni tahun 2012-2016, tahun 2017-2021, dan tahun 2022-2025 berdasarkan pertimbangan: a) kebijakan pemerintah untuk membatasi pemekaran daerah, dan b) memperhatikan tingkat kesiapan, kebutuhan, dan rasionalitas mendesak atau tidaknya pembentukan daerah otonom dalam rentang waktu hingga 2025.

Langkah keenam: membahas angka-angka estimasi jumlah maksimum provinsi baru dan kabupaten/kota baru, dan direkonfirmasi dengan Pemerintah Provinsi untuk dijadikan sebagai “angka kesepakatan” dan menjadi acuan bersama sekaligus sebagai hasil akhir Desain Penataan Daerah di Provinsi Kalbar Tahun 2012-2025.

3.3.2. Deskripsi Hasil Estimasi

Pertama, estimasi berdasarkan dimensi geografi. Hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan sepuluh kabupaten baru, yakni di Kabupaten Sambas (satu DOB), di Kabupaten Bengkayang (satu DOB), di Kabupaten Sanggau (dua DOB), di Kabupaten Ketapang (tiga DOB), di Kabupaten Sintang (satu DOB), dan di Kabupaten Kapuas Hulu (dua DOB). Selanjutnya, hasil estimasi juga menunjukkan adanya potensi pembentukan dua provinsi baru, yakni di Kalbar bagian selatan, dan Kalbar bagian timur.

Kedua, estimasi berdasarkan dimensi demografi. Hasil estimasi secara keseluruhan menunjukkan adanya potensi pembentukan tiga kabupaten baru, dan dua provinsi baru.

Ketiga, estimasi berdasarkan dimensi sistem. Dimensi sistem yang dinilai relevan dan digunakan dalam kajian estimasi ini, terdiri dari enam sistem, yaitu: sistem pertahanan dan keamanan, sistem ekonomi, sistem keuangan, sistem politik dan sosial budaya, administrasi politik, dan manajemen pemerintahan.

a. **Sistem Pertahanan dan Keamanan**

Dari aspek sistem pertahanan dan keamanan, hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan enam kabupaten baru,

dan potensi pembentukan dua provinsi baru yang secara geopolitik dan geostrategis berada di wilayah perbatasan.

b. Sistem Ekonomi

Dari aspek sistem ekonomi, hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan sepuluh kabupaten baru, yakni di Kabupaten Sambas (dua DOB), di Kabupaten Sanggau (dua DOB), di Kabupaten Ketapang (dua DOB), di Kabupaten Sintang (dua DOB), dan di Kabupaten Kapuas Hulu (dua DOB). Selanjutnya, hasil estimasi juga menunjukkan adanya potensi pembentukan dua provinsi baru, yakni di Kalbar bagian Timur, dan Kalbar bagian Selatan.

c. Sistem Keuangan

Dari aspek sistem keuangan, secara keseluruhan hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan sepuluh kabupaten baru, serta dua provinsi baru di Kalbar bagian Timur, dan Kalbar bagian Selatan.

d. Sistem Politik Dan Sosial Budaya

Dari aspek politik dan sosial budaya, hasil estimasi secara keseluruhan menunjukkan adanya potensi pembentukan enam kabupaten baru, dan tiga provinsi baru.

e. Sistem Administrasi Publik

Dari aspek administrasi publik, hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan sebelas kabupaten baru, dan dua provinsi baru.

f. Sistem Manajemen Pemerintahan

Dari aspek manajemen pemerintahan, secara keseluruhan hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan enam kabupaten baru, dan dua provinsi baru.

Dari deskripsi di atas, menunjukkan adanya perbedaan estimasi jumlah maksimum potensi pembentukan provinsi baru hingga tahun 2025 dilihat dari masing-masing aspek secara tunggal (*single aspect*). Rekapitulasi hasil estimasi tersebut sebagai berikut:

Tabel 3.31.
Rekapitulasi Hasil Estimasi Jumlah Maksimun Kabupaten di Kalimantan Barat
Hingga Tahun 2025 Berdasarkan Delapan Aspek Tinjauan Secara Individual

No	Aspek Tinjauan	Estimasi Jumlah Maksimum Kabupaten	
		Tambahan	Kondisi Tahun 2025
1	Geografi	10	24
2	Demografi	3	17
3	Pertahanan Keamanan	6	20
4	Ekonomi	10	24
5	Keuangan	10	24
6	Politik dan Sosial Budaya	4	18
7	Administrasi Publik	11	25
8	Manajemen Pemerintahan	6	20

Sumber: Tim Detada Kalbar, 2011

Tabel 3.32.
Rekapitulasi Hasil Estimasi Jumlah Maksimun Provinsi di Kalimantan Barat
Hingga Tahun 2025 Berdasarkan Delapan Aspek Tinjauan Secara Individual

No	Aspek Tinjauan	Estimasi Jumlah Maksimum Provinsi	
		Tambahan	Kondisi Tahun 2025
1	Geografi	2	3
2	Demografi	2	3
3	Pertahanan Keamanan	2	3
4	Ekonomi	2	3
5	Keuangan	2	3
6	Politik dan Sosial Budaya	3	4
7	Administrasi Publik	2	3
8	Manajemen Pemerintahan	2	3

Sumber: Tim Detada Kalbar, 2011

3.3.3. Kelayakan Kapasitas Fiskal Daerah

Sebagaimana kajian yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri (Desartada, 2010), dalam kajian ini juga menggunakan ukuran kelayakan yang moderat, yakni 0,5. Artinya, bila IKF provinsi dan kabupaten/kota sebesar $\geq 0,5$ maka provinsi dan kabupaten/kota tersebut dianggap layak untuk dimekarkan. Sedangkan bila IKF provinsi dan kabupaten/kota $< 0,5$ maka provinsi dan kabupaten/kota tersebut dianggap tidak layak untuk dimekarkan.

Kelayakan pembentukan provinsi baru berdasarkan kapasitas fiskal daerah, dapat dilihat pada Tabel 3.33 Berdasarkan kapasitas fiskal daerah, hasil analisis menunjukkan adanya potensi pembentukan kabupaten/kota maupun untuk provinsi.

Tabel 3.33.
Rekapitulasi Hasil Estimasi Jumlah Maksimun Kabupaten di Kalimantan Barat
Hingga Tahun 2025 Berdasarkan Indeks Kapasitas Fiskal

No	Kabupaten/Kota	IKF	Potensi Pembentukan
1	Kab. Sambas	0,5000	Layak
2	Kab. Bengkayang	1,0636	Layak
3	Kab. Landak	0,4757	Tidak Layak
4	Kab. Pontianak	0,5720	Layak
5	Kab. Sanggau	1,3189	Layak
6	Kab. Ketapang	0,7564	Layak
7	Kab. Sintang	0,7242	Layak
8	Kab. Kapuas Hulu	1,7242	Layak
9	Kab. Sekadau	1,6286	Layak
10	Kab. Melawi	0,9971	Layak
11	Kab. Kayong Utara	1,6494	Layak
12	Kab. Kubu Raya	1,6333	Layak
13	Kota Pontianak	0,8134	Layak
14	Kota Singkawang	1,4148	Layak
	Prov. Kalbar	0,6503	Layak

Sumber: Tim Detada Kalbar, 2011

3.3.4 Analisis Estimasi

Setelah melalui proses pembahasan dan mempertimbangkan aspirasi masyarakat/daerah (dalam bentuk usulan/wacana), serta dikombinasikan dengan indeks kapasitas fiskal daerah, maka hingga tahun 2025 di Provinsi Kalbar diestimasi penambahan jumlah maksimum daerah otonom sebanyak 12 daerah otonom kabupaten/kota, dan dua provinsi.

Tabel 3.34.
Estimasi Jumlah Maksimum Penambahan Daerah Otonom Baru Kabupaten/ Kota dan Provinsi di Kalimantan Barat Hingga Tahun 2025

No	Kabupaten/Kota	Potensial Penambahan		IKF	Estimasi Jumlah Kab./Kota dan Provinsi
		Kajian	Aspirasi		
1	Kab. Sambas	+2	+2	L	3
2	Kab. Bengkayang	+1	0	L	2
3	Kab. Landak	0	0	TL	1
4	Kab. Pontianak	0	0	L	1
5	Kab. Sanggau	+2	+2	L	3
6	Kab. Ketapang	+3	0	L	4
7	Kab. Sintang	+2	+1	L	3
8	Kab. Kapuas Hulu	+2	+2	L	3
9	Kab. Sekadau	0	0	L	1
10	Kab. Melawi	0	0	L	1
11	Kab. Kayong Utara	0	0	L	1
12	Kab. Kubu Raya	0	0	L	1
13	Kota Pontianak	0	0	L	1
14	Kota Singkawang	0	0	L	1
Total (Kabupaten)		+12	+7	---	26
Prov. KALBAR		+2	+1	L	3
Total (Provinsi)		+2	+1	---	3

Sumber: Tim Detada Kalbar, 2011

Selanjutnya, Tabel 3.35 menunjukkan prakiraan jumlah kabupaten/kota dan provinsi yang kemudian diusulkan dalam Detada di Provinsi Kalbar hingga tahun 2025.

Tabel 3.35.
Estimasi Jumlah Maksimum Daerah Otonom Baru Kabupaten/Kota dan Provinsi di Kalimantan Barat Hingga Tahun 2025

No	Kabupaten/Kota	Estimasi Jumlah Daerah Kab/Kota dan Provinsi				Ket.
		Sekarang	Aspirasi/Usulan		DETADA	
			Pemprov	Masyarakat		
1	Kab. Sambas	1	2	+2	+2	
2	Kab. Bengkayang	1	0	0	+1	
3	Kab. Landak	1	0	0	0	
4	Kab. Pontianak	1	0	0	0	
5	Kab. Sanggau	1	2	+2	+2	
6	Kab. Ketapang	1	3	0	+3	
7	Kab. Sintang	1	1	+1	+2	
8	Kab. Kapuas Hulu	1	2	+2	+2	
9	Kab. Sekadau	1	0	0	0	
10	Kab. Melawi	1	0	0	0	
11	Kab. Kayong Utara	1	0	0	0	
12	Kab. Kubu Raya	1	0	0	0	
13	Kota Pontianak	1	0	0	0	
14	Kota Singkawang	1	0	0	0	
Total (Kabupaten)		14	10	+7	+12	
Prov. KALBAR		1		+1	+2	
Total (Provinsi)		1	---	+1	+2	

Sumber: Tim Detada Kalbar, 2011

Adapun estimasi jadwal pembentukan daerah otonom baru di Kalbar hingga tahun 2025 adalah sebagai berikut.

Tabel 3.36.
Estimasi Jadwal Pembentukan Daerah Otonom Baru di Kalimantan Barat
Hingga Tahun 2025

No	Kabupaten/Kota	Tambah	Estimasi Jadwal Pembentukan			Total 2025
			2012-2016	2017-2021	2022-2025	
1	Kab. Sambas	2	+1	+1	0	3
2	Kab. Bengkayang	1	0	0	1	2
3	Kab. Landak	0	0	0	0	1
4	Kab. Pontianak	0	0	0	0	1
5	Kab. Sanggau	2	+1	+1	0	3
6	Kab. Ketapang	3	+1	+1	+1	4
7	Kab. Sintang	2	+1	+1	0	3
8	Kab. Kapuas Hulu	2	+1	+1	0	3
9	Kab. Sekadau	0	0	0	0	1
10	Kab. Melawi	0	0	0	0	1
11	Kab. Kayong Utara	0	0	0	0	1
12	Kab. Kubu Raya	0	0	0	0	1
13	Kota Pontianak	0	0	0	0	1
14	Kota Singkawang	0	0	0	0	1
Prov. Kalbar		2	+1	0	+1	3

Sumber: Tim Detada Kalbar, 2011

BAB IV

Alternatif Desain Penataan Daerah Di Kalbar:

Suatu Studi Dengan Pendekatan Spasial

4.1. Pengantar

Pada bab sebelumnya telah diuraikan hasil desain penataan daerah yang bukan saja merupakan kombinasi dari perhitungan yang rasional dan realistis dengan aspirasi daerah, kombinasi dari analisis kuantitatif dan kualitatif, tetapi juga merupakan hasil kombinasi dari agregasi pertimbangan seluruh aspek, mulai dari dimensi geografi, dimensi demografi, dimensi kesisteman bidang pertahanan keamanan, bidang ekonomi, bidang keuangan, bidang politik dan sosial budaya, bidang administrasi publik, dan bidang manajemen pemerintahan. Hasil analisis itu kemudian digunakan sebagai dasar melakukan estimasi terhadap jumlah ideal provinsi dan kabupaten/kota di Kalbar. Hasilnya adalah hingga tahun 2025 idealnya penambahan jumlah maksimum Daerah Otonom Baru (DOB) di Kalbar sebanyak sebelas kabupaten/kota dan dua provinsi.

Setelah didiskusikan dengan berbagai pihak, hasil kajian tersebut dirasakan kurang lengkap karena rekomendasi tentang pentingnya pemekaran daerah menuju jumlah ideal provinsi dan kabupaten/kota belum dilengkapi dengan kajian pendekatan spasial. Spasial berasal dari kata Inggris *space* yang berarti 'ruang', merupakan kata benda yang merujuk pada "obyek" perencanaan. Kata *space* itu kemudian berkembang menjadi kata *spatial* yang berarti 'keruangan', merupakan kata sifat yang merujuk pada "karakter" perencanaan. Ahli regional mendefinisikan ruang sebagai wadah yang mengandung atau menerima kegiatan materi dan mengendalikan kegiatan itu dengan memberikan struktur-struktur dan batas-batas tempat kegiatan itu berlangsung. Artinya, ruang adalah *setting* bagi tindakan manusia, tempat manusia dapat merancang dan mengendalikan. Dengan demikian, pendekatan spasial adalah suatu perencanaan yang dilakukan berdasarkan

perspektif, sudut pandang, atau pendekatan keruangan, yang sangat terkait dengan lokasi absolut (lintang, bujur) dan lokasi relatif (karakteristik/keunikan tersendiri), *region* (wilayah) yang merupakan pengelompokan lokasi yang memiliki karakteristik sama, jarak absolut (metrik) dan jarak relatif (jarak sosial), arah absolut (arah mata angin) dan arah relatif (orientasi subyektif), ukuran permasalahan (global, nasional, regional, lokal, individu), dan pola dan proses interrelasi dan intrarelasi keruangan.

Pendekatan spasial dalam desain penataan daerah akan membantu mengoptimalkan interaksi dari seluruh variabel penataan, mulai dari geografi, demografi, kesisteman bidang pertahanan keamanan, ekonomi, keuangan, politik dan sosial budaya, administrasi publik, dan manajemen pemerintahan ke dalam suatu perencanaan berdasarkan keruangan. Artinya, desain penataan daerah yang mempertimbangkan pendekatan spasial menjadi lebih rasional dan lebih komprehensif karena pendekatan ini akan memperhitungkan aspek lokasi, jarak, arah, ukuran permasalahan, dan pola relasi dari suatu wilayah. Hal ini tentu saja akan mendorong proses pembentukan DOB menjadi lebih efisien, ideal, implementatif, dan produktif. Efisien terkait dengan biaya, waktu, dan ongkos sosial (*social cost*), ideal terkait dengan sistem, regulasi, birokrasi, dan aspirasi masyarakat, implementatif terkait dengan rasionalitas dan kondisi yang ada, yang memungkinkan penataan daerah tersebut dapat dilaksanakan, dan produktif terkait dengan hasil penataan yang mampu mendekatkan pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan diskusi tim peneliti dengan beberapa ahli yang memahami pendekatan spasial, telah ditemukan tiga alternatif pendekatan. **Alternatif I** merupakan pendekatan spasial yang secara utuh mengikuti hasil studi di Bab III, yang menyebutkan bahwa hingga tahun 2025 Kalbar akan menambah dua provinsi baru. Provinsi baru tersebut satu berada di wilayah timur dan satu lagi di wilayah selatan Kalbar. Kabupaten yang akan bergabung dalam provinsi di wilayah timur Kalbar adalah Kapuas Hulu, Sintang, Melawi, dan Sekadau serta beberapa kabupaten baru hasil pemekaran dari Kapuas Hulu dan Sintang. Sementara yang akan bergabung di wilayah selatan Kalbar adalah Ketapang dan Kayong Utara beserta beberapa kabupaten/kota baru hasil pemekaran dari Kabupaten Ketapang.

Alternatif II merupakan modifikasi dari **Alternatif I**. Di sini, wilayah Kabupaten Sanggau terbelah dua, sebagian besar bergabung ke provinsi Kalbar (induk) dan sisanya (dua kecamatan) masuk ke wilayah timur. Kabupaten Kubu Raya

juga terbelah dua, sebagian besar bergabung ke provinsi induk Kalbar dan sisanya (satu kecamatan) masuk ke wilayah selatan.

Berbeda dengan **Alternatif I** dan **Alternatif II** yang membagi wilayah Kalbar menjadi tiga provinsi, maka pada Alternatif III wilayah Kalbar direncanakan hanya dimekarkan menjadi dua provinsi, yaitu provinsi Kalbar (induk) dan provinsi yang akan dimekarkan di wilayah timur Kalbar. Deskripsi, alasan pemilihan, serta kekuatan dan kelemahan masing-masing alternatif tersebut diuraikan sebagai berikut.

4.2 Alternatif I

4.2.1 Deskripsi

a. Geografi dan Sumber Daya Alam

Geografi dan sumber daya alam merupakan dua subsistem utama yang menjadi pertimbangan dalam pengembangan suatu wilayah. Pendekatan geografi lebih ditekankan pada aspek keruangan (spasial), sedangkan pendekatan sumber daya alam lebih ditekankan pada aspek potensi ekonomi. Berdasarkan aspek rentang kendali, pusat pelayanan, proporsi wilayah, dan potensi sumber daya alam, maka Provinsi Kalbar dapat dimekarkan menjadi tiga provinsi, yaitu:

- 1) Provinsi induk/asal yang meliputi duabelas kabupaten/kota yang terdiri dari delapan kabupaten induk dan empat kabupaten rencana pemekaran. Kabupaten/kota induk yang masuk dalam provinsi induk ini adalah Kota Pontianak, Kabupaten Pontianak, Kabupaten Kubu Raya, Kota Singkawang, Kabupaten Sambas, Kabupaten Bengkayang, Kabupaten Sanggau, dan Kabupaten Landak, sedangkan empat Kabupaten pemekarannya adalah Kabupaten Sambas Utara (pemekaran dari Kabupaten Sambas), Kabupaten Sungai Raya (pemekaran dari Kabupaten Bengkayang), Kabupaten Tayan dan Kabupaten Sekayam Raya (pemekaran dari Kabupaten Sanggau).
- 2) Provinsi pemekaran bagian timur yang meliputi tujuh kabupaten, yang terdiri empat kabupaten induk dan tiga kabupaten pemekaran. Kabupaten induk yang masuk dalam provinsi bagian timur ini adalah Kabupaten Sintang, Kabupaten Sekadau, Kabupaten Melawi, dan

Kabupaten Kapuas Hulu, sedangkan tiga kabupaten pemekarannya adalah Kabupaten Sentarum, Kabupaten Banua Lanjak (pemekaran dari Kabupaten Kapuas Hulu), dan Kabupaten Ketungau (pemekaran dari Kabupaten Sintang).

- 3) Provinsi pemekaran bagian selatan yang meliputi lima kabupaten yang terdiri dari dua kabupaten induk dan tiga kabupaten pemekaran. Kabupaten induk yang masuk dalam provinsi bagian selatan ini adalah Kabupaten Ketapang dan Kabupaten Kayong Utara. Adapun tiga kabupaten pemekarannya adalah Kota Ketapang, Kabupaten Hulu Air, dan Kabupaten Jelai Kendawangan Raya (ketiganya merupakan pemekaran dari Kabupaten Ketapang). Gambaran masing-masing wilayah dapat dilihat dalam Peta 1.

Gambar 4.1
Peta Penataan Wilayah Provinsi Menurut Alternatif I



Tabel 4.1
Pemekaran Wilayah Provinsi Kalbar

No.	Prov. Wilayah Selatan	Luas Wilayah (km ²)	% thd. luas Prov. Induk
1.	Kota Ketapang	3567	2,43
2.	Kab. Tumbang Titi	4732	3,22
3.	Kab. Jelai Kendawangan Raya	10951	7,46
4.	Kab. Hulu Air	11991.01	8,17
5.	Kab. Kayong Utara	4568.26	3,11
	Subtotal	35.809,27	24.39
	Prov. Wilayah Timur	Luas Wilayah (km ²)	% thd. luas Prov. Induk
1.	Kab. Kapuas Hulu	12490.3	8.51
2	Kab. Sentarum	5850.59	3.99
3	Kab. Banua Lankak	11501.1	7.83
4.	Kab. Sintang	15769.9	10.74
5.	Kab. Ketungau	5865.10	4.00
6.	Kab. Melawi	10644	7,25
7.	Kab. Sekadau	5444.30	3,71
	Subtotal	67.565,29	46.02
	Prov. Induk	Luas Wilayah (km ²)	% thd. luas Prov. Induk
1.	Kab. Sambas	2410.90	1.64
2.	Kab. Sambas Utara	3984.80	2.71
3.	Kab. Bengkayang	4168.60	2.84
4.	Kab. Sungai Raya	1227.70	0.84
5.	Kab. Landak	9909,10	6,75
6.	Kab. Pontianak	1276,90	0,87
7.	Kab. Sanggau	5187.90	3.53
8.	Kab. Tayan	4788.20	3.26
9.	Kab. Sekayam Raya	2881.60	1.96
10.	Kab. Kubu Raya	6985.,20	4,76
11.	Kota Pontianak	107.80	0,07
12.	Kota Singkawang	504.00	0,34
	Subtotal	43.432.70	29.58
	Total	146.807	100

Tabel 4.2
Luas Hutan dan Persentasenya terhadap Luas Provinsi

No	Provinsi	Luas (Km²)	% hutan thd. luas provinsi
1.	Provinsi Induk	1,224,321	28.19
2.	Provinsi Wilayah Timur	3,803,126	56.29
3	Provinsi Wilayah Selatan	1,609,807	44.96
Total		6,637,254	

b. Demografi

Dari aspek demografi, pemekaran Provinsi Kalbar menjadi tiga provinsi sangat memungkinkan untuk dilakukan. Jumlah penduduk sebanyak 4.395.928 jiwa berdasarkan Sensus Penduduk 2010 akan terbagi menjadi 2.925.676 jiwa (provinsi induk); 947.198 jiwa (provinsi wilayah timur); dan, 523.054 jiwa (provinsi wilayah selatan).

Dengan asumsi laju pertumbuhan penduduk di masing-masing provinsi pemekaran adalah sama seperti periode sebelumnya, maka jumlah penduduk di provinsi induk akan terus bertambah menjadi 3.165.581 jiwa (2015), 3.405.487 jiwa (2020), dan 3.645.392 jiwa (2025). Demikian juga halnya di provinsi wilayah timur, jumlah penduduk bertambah menjadi 1.025.815 jiwa (2015); 1.104.433 jiwa (2020) dan 1.183.050 jiwa (2025). Hal yang sama juga terjadi di provinsi wilayah selatan, jumlah penduduk bertambah dari periode ke periode dan diperkirakan mencapai angka 576.667 jiwa (2015), 630.280 jiwa (2020), dan 683.893 jiwa (2025).

Kepadatan penduduk setelah pemekaran mengalami perubahan. Sebelum pemekaran, jumlah penduduk tiap kilometer persegi dihuni 30 jiwa. Setelah pemekaran kepadatan penduduk di provinsi induk jauh lebih tinggi (67 jiwa/km²) dibanding provinsi wilayah timur (14 jiwa/km²) dan provinsi wilayah selatan (15 jiwa/km²)

c. Ekonomi dan Keuangan

Dari aspek ekonomi dan keuangan daerah, penataan daerah secara spasial di Kalbar menjadi tiga provinsi, yakni provinsi induk, provinsi di wilayah timur, dan provinsi di wilayah selatan untuk mengakomodasikan

pengembangan wilayah sesuai dengan potensi ekonomi dan keuangan yang dimiliki. Masing-masing wilayah memungkinkan untuk mengoptimalkan pendayagunaan dan pemanfaatan sumberdaya ekonomi dan sumberdaya fiskal untuk menunjang usaha pertumbuhan dan pemerataan pembangunan.

Provinsi Induk merupakan wilayah yang tetap dinamis. Potensi sumber daya alam yang beraneka ragam merupakan penggerak produksi daerah. Kontribusi PDRB sebesar 73,46% dari total produksi daerah saat ini, dan laju pertumbuhan ekonomi sebesar 4,87% diyakini menjadi salah satu parameter untuk menunjukkan bahwa wilayah ini masih memiliki prospek ekonomi cukup baik di masa mendatang. Daya tarik ekonomi masih cukup besar dikarenakan kabupaten/kota di provinsi induk memiliki kemampuan fiskal yang cukup tinggi serta didukung dengan alokasi belanja modal yang cukup besar untuk penyediaan infrastruktur dasar dalam upaya menumbuhkan kegiatan investasi. Kapasitas fiskal (PAD plus Bagi Hasil) kabupaten/kota rata-rata mencapai Rp 84,36 Milyar, dan persentase belanja modal rata-rata sekitar 27,31% terhadap total belanja daerah dalam APBD di masing-masing kabupaten/kota. Sedangkan realisasi investasi swasta meliputi fasilitas investasi PMDN dan PMA mencapai Rp 4.368,33 Milyar. Berbagai capaian indikator makroekonomi di atas pada gilirannya berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, yang tercermin pada nilai PDRB per kapita kabupaten/kota yang rata-rata sebesar Rp 13,44 Juta.

Meskipun masih berada di bawah provinsi induk, perekonomian provinsi di wilayah timur Kalbar juga memiliki prospek cukup menjanjikan. Kontribusi PDRB sekitar 14,66% dari total produksi daerah saat ini, namun capaian pertumbuhan ekonominya di atas provinsi induk yakni sebesar 5,11%. Tingkat kesejahteraan masyarakat di masing-masing kabupaten yang diukur melalui PDRB per kapita lebih rendah dibandingkan kabupaten/kota di provinsi induk, yakni sebesar Rp 8,37 Juta. Realisasi investasi swasta berupa fasilitas investasi PMDN dan PMA mencapai Rp 3,112,72 Milyar. Kapasitas fiskal kabupaten rata-rata sebesar Rp 64,88 Milyar, dan persentase alokasi belanja modal rata-rata sekitar 32,95% terhadap total belanja daerah dalam APBD masing-masing kabupaten.

Selanjutnya, ekspansi perekonomian provinsi di wilayah selatan Kalbar tidak terlepas dari peran berbagai subsektor seperti kehutanan,

perkebunan, dan kelautan/perikanan. Perekonomian tumbuh relatif lebih cepat dibandingkan dengan dua provinsi sebelumnya yakni sebesar 6,72%, dan kontribusi PDRB sebesar 11,88% dari total produksi daerah saat ini. PDRB per kapita berada sedikit di bawah provinsi induk, yakni sebesar Rp 11,87 Juta. Capaian produksi per kapita yang cukup tinggi tersebut mengindikasikan adanya peluang peningkatan kesejahteraan masyarakat yang cukup baik di wilayah selatan Kalbar.

Meskipun kapasitas fiskal di masing-masing kabupaten sedikit lebih rendah dari kabupaten/kota di dua provinsi sebelumnya yakni Rp 64,26 Milyar, namun anggaran daerah telah dikelola secara efektif. Hal demikian ditunjukkan dengan persentase alokasi belanja modal, yakni rata-rata sekitar 36,31% dari total belanja daerah dalam APBD masing-masing kabupaten. Sedangkan realisasi investasi swasta meliputi fasilitas investasi PMDN dan PMA mencapai Rp 2,023,44 Milyar.

Tabel 4.3
Pendekatan Spasial Alternatif I Berdasarkan Aspek Ekonomi dan Keuangan Daerah

No	Indikator	Provinsi Induk	Provinsi Wilayah Timur	Provinsi Wilayah Selatan
1	PDRB (Juta Rupiah)	42.408.551,83	8.461.767,02	6.858.452,20
2	Pertumb. Ekonomi (%)	4,87	5,11	6,72
3	PDRB per kapita (Juta Rp)	13,44	8,37	11,87
4	Kapasitas Fiskal (Juta Rp)	674,92	259,52	128,51
	Rata ² Kab./Kota (Juta Rp)	84,36	64,88	64,26
5	Belanja Modal (Juta Rp)	1.119,25	586,83	413,81
	Rata ² Kab./Kota (Juta Rp)	139,91	146,71	206,91
	Alokasi Belanja Modal (%)	27,31	32,95	36,31
6	Investasi PMDN (Juta Rp)	3.647.908,85	3.032.453,08	1.701.380,03
	Investasi PMA (Juta Rp)	720.425,22	80.267,87	322.056,06
	Total Investasi (Juta Rp)	4.368.334,07	3.112.720,95	2.023.436,09

Sumber: BPS Kalbar, *Kalimantan Barat Dalam Angka Tahun 2011*.

d. Sosial Budaya

Pembentukan DOB dengan **Alternatif I** akan mendorong kehidupan sosial budaya masyarakat di tiga provinsi ke arah yang lebih dinamis, antara lain di bidang-bidang:

- 1) **Pendidikan.** Masyarakat akan mendapatkan perhatian yang lebih besar dari pemerintah, dengan demikian masyarakat dapat mengembangkan diri dan kelompoknya sesuai dengan potensi yang dimiliki untuk membina kebudayaan dan peradaban masa depan yang lebih baik.
- 2) **Politik.** Masyarakat memiliki kesempatan luas untuk berpartisipasi di dalam lembaga-lembaga politik dan mengartikulasikan aspirasi politiknya kepada pemerintah agar pengelolaan pemerintahan yang transparan dan akuntabel dapat diwujudkan.
- 3) **Kebudayaan.** Masyarakat memiliki kesempatan luas untuk menjaga dan mengembangkan berbagai ragam bahasa, seni, dan berbagai bentuk kebudayaan dari berbagai etnik dan subetnik yang ada, yang selama ini tidak dapat tumbuh dengan baik karena berada di bawah dominasi kebudayaan yang pendukungnya lebih besar.

e. Rentang Kendali Pemerintahan dan Keamanan

Secara administratif pemerintahan, pembagian wilayah dengan **Alternatif I** menjadikan wilayah Kalbar terbagi menjadi tiga provinsi, yaitu Provinsi Kalbar (sebagai daerah induk), provinsi di wilayah bagian timur, dan provinsi di wilayah bagian selatan. Provinsi Kalbar sebagai provinsi induk terdiri dari 93 kecamatan, 800 desa, dan 58 kelurahan. Adapun untuk di wilayah provinsi bagian timur Kalbar terdapat 57 kecamatan dan 744 desa. Kemudian, untuk wilayah provinsi di bagian selatan terdapat 25 kecamatannya dan 292 desa.

Dari aspek hankam, khususnya geopolitik dan geostrategis, wilayah Provinsi Kalbar dan wilayah provinsi di bagian timur, merupakan wilayah yang cukup strategis baik dalam skala nasional maupun regional. Sebab, kedua kawasan tersebut

memiliki wilayah perbatasan antarnegara dengan Sarawak, Malaysia Timur.

4.2.2 Alasan Pemilihan

a. Geografi

Alternatif I sangat ideal dibandingkan dengan alternatif lainnya. Ada beberapa pertimbangan pemilihan alternatif ini, yaitu:

- 1) Presentasi luas wilayah masing-masing provinsi mendekati ideal. Provinsi Kalbar (induk) memiliki luas 43.432.70 km² (29,58% dari luas total); provinsi wilayah selatan memiliki luas 35.809, 27 km² (24.39% dari luas total); dan, provinsi wilayah timur memiliki luas 67.565, 29 km² (46.02% dari luas total). Persentase provinsi wilayah timur ini lebih besar daripada wilayah lainnya dengan pertimbangan bahwa Kabupaten Kapuas Hulu merupakan kabupaten konservasi, yang sebagian besar wilayahnya adalah kawasan hutan.
- 2) Bentuk wilayah masing-masing provinsi cenderung simetris sehingga kalau direncanakan ibu kota masing-masing provinsi di bagian pusat wilayah tersebut, maka rentang kendali untuk menjangkau masing-masing wilayah dalam provinsi tersebut relatif sama.
- 3) Masing-masing provinsi mempunyai potensi sumber daya alam yang relatif sama. Provinsi induk mempunyai potensi perkebunan, perikanan dan kelautan, tambang bauksit, kaolin, hutan, emas, pasir zircon, perak, mangan, dan intan; provinsi bagian selatan mempunyai potensi perkebunan, perikanan dan kelautan, tambang bauksit, tambang emas, dan hutan; dan, provinsi bagian timur mempunyai potensi perkebunan, hutan, tambang batubara, minyak, emas, air raksa, dan uranium

B. Demografi

Secara demografis, alasan pemilihan **Alternatif I** adalah sebagai berikut:

- 1) Memenuhi persyaratan demografis penataan daerah di Pulau Kalimantan, yaitu satu provinsi dihuni minimal 450.000 jiwa.
- 2) Jumlah tenaga kerja di masing-masing provinsi telah mencukupi (dari 3.002.953 jiwa tenaga kerja yang tersedia sekitar 67% berada di provinsi induk, 21% berada di provinsi wilayah timur dan 12% berada di provinsi wilayah selatan).

Tabel 4.4
Parameter Demografi

Provinsi	Jumlah Penduduk 2010 (Jiwa)	LPP (%)	Kep. Pddk (Jiwa/Km2)	Jumlah Tenaga Kerja (Jiwa)	% Tenaga Kerja	TPAK (%)	Naker <SD & SD
Provinsi Induk	2,925,676	1.64	67.36	1.015.105	66.24	69.94	58,31
Wilayah Timur	947,198	1.66	14.02	332.813	21.72	78.01	64,57
Wilayah Selatan	523,054	2.05	14.61	184.538	12.04	70,93	68,77

Sumber: Sensus Penduduk 2010 dan Sakernas 2010 (Diolah)

a. Ekonomi dan Keuangan

Penataan daerah secara spasial di Kalbar menjadi tiga provinsi yakni provinsi induk, provinsi di wilayah timur Kalbar, dan provinsi di wilayah selatan Kalbar tidak hanya diorientasikan pada percepatan pertumbuhan ekonomi antar wilayah, tetapi juga untuk menciptakan distribusi sumberdaya ekonomi dan sumberdaya fiskal yang relatif merata sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat antar wilayah. Oleh karenanya, pertimbangan yang mendasari penataan daerah pada alternatif ini antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan produktivitas ekonomi dan meragamkan kegiatan ekonomi lokal.
- 2) Pemerataan kapasitas fiskal.
- 3) Mendorong kegiatan investasi.

d. Sosial Budaya

- 1) Kebudayaan kelompok-kelompok masyarakat yang tergabung di dalam provinsi wilayah timur Kalbar (Kabupaten Kapuas Hulu, Sintang, Melawi, dan Sekadau) berada dalam satu jalur kebudayaan Sungai Kapuas.
- 2) Kebudayaan kelompok-kelompok masyarakat yang tergabung di dalam provinsi wilayah selatan Kalbar (Kabupaten Ketapang dan Kayong Utara) relatif homogen, ialah kebudayaan Melayu, sebagai hasil peninggalan Kerajaan Melayu Ketapang masa lalu.
- 3) Kebudayaan kelompok-kelompok masyarakat yang tergabung di dalam provinsi induk memang heterogen, tetapi relatif lebih terbuka karena berada di wilayah pedalaman-dekat.

e. Rentang Kendali Pemerintahan dan Keamanan

1) Pemerintahan

Salah satu masalah penyelenggaraan pemerintahan di Kalbar adalah luasnya rentang kendali (*span of control*) untuk memberikan pelayanan publik yang maksimal. Pemekaran wilayah sesuai dengan **Alternatif I** akan memperpendek rentang kendali dimaksud. Contohnya, saat ini masyarakat yang berada di ujung timur, utara, dan selatan wilayah Kalbar menghadapi berbagai keterbatasan dan kendala untuk mendapatkan akses pelayanan publik yang memadai. Ketertinggalan ini, salah satu faktor utamanya penyebabnya adalah karena ketidakmampuan pemerintah dalam menjalankan fungsinya untuk menyediakan infrastruktur pelayanan dasar kepada masyarakat. Pembentukan DOB dengan membagi wilayah Kalbar sesuai dengan **Alternatif I** ini diyakini akan mampu meretas berbagai masalah rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

2) Pertahanan dan Keamanan

Luas wilayah Kalbar dan jarak wilayah perbatasan yang jauh dari pusat pemerintahan provinsi dan kabupaten, serta keterbatasan aksesibilitas berimplikasi kepada sulitnya untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengamanan secara optimal. Pembagian wilayah sesuai dengan **Alternatif I** akan memudahkan pembinaan teritorial dan menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat. Pembentukan dua provinsi baru tersebut dalam jangka panjang akan menjadikan postur pertahanan guna menjaga integritas teritorial wilayah perbatasan darat dan laut menjadi lebih optimal. Fokus strategi penanganan masalah geopolitik dan geostrategis yang terkait dengan tantangan, ancaman, hambatan, dan gangguan keamanan di wilayah perbatasan akan lebih mudah ditangani. Jangkauan untuk menjaga kamtibmas di tengah masyarakat yang kepadatan penduduknya relatif rendah juga akan lebih mudah untuk dijangkau.

4.2.3 Kekuatan dan Kelemahan

a. Geografi

1) Kekuatan

- a) Masing-masing wilayah provinsi mempunyai luas dan persentase yang relatif sama.
- b) Masing-masing wilayah mempunyai potensi sumber daya alam relatif sama.
- c) Bentuk masing-masing wilayah simetris sehingga memudahkan pemerataan rentang kendali apabila ibu kota masing-masing provinsi ditetapkan di tengah-tengah masing-masing wilayah provinsi.

2) Kelemahan

- a) Akses transportasi darat pada beberapa kecamatan belum memadai untuk mencapai ibu kota kabupaten atau ke pusat/sentral wilayah.
- b) Kawasan hutan tidak sama luas antarprovinsi. Provinsi induk/asal lebih kecil persentasenya dibandingkan dengan provinsi lainnya.

b. Demografi

1) Kekuatan

- a) Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) di tiga provinsi yang dimekarkan tergolong tinggi (70% lebih).
- b) Dari sejumlah penduduk yang bekerja di tiga provinsi yang dimekarkan, yang berusia 55 tahun lebih relatif sedikit (di bawah 15%), yakni antara 10-12%.

2) Kelemahan

- a) Kualitas tenaga kerja rendah. Sebagian besar penduduk yang bekerja di tiga provinsi yang dimekarkan adalah berpendidikan tidak tamat SD dan Tamat SD, yakni antara 58–69%.
- b) Produktivitas pekerja relatif rendah karena tingkat pendidikan rendah dan umumnya bekerja di sector pertanian.

c. Ekonomi dan Keuangan

1) Kekuatan. Peningkatan investasi untuk memperkuat basis produksi daerah.

2) Kelemahan. Terbatasnya infrastruktur perekonomian (jalan, terminal, dermaga, pelabuhan, listrik, air bersih, dll) yang dapat menghambat pelayanan publik dan pengembangan usaha masyarakat maupun swasta.

d. Sosial Budaya

1) Kekuatan

- a) Masyarakat di wilayah-wilayah provinsi baru adalah masyarakat yang terbuka, dapat menerima kehadiran kelompok masyarakat dari etnik atau agama yang berbeda sehingga tidak akan mengganggu dinamika kehidupan sosial budaya.
- b) Partisipasi politik relatif tinggi.

2) Kelemahan

Dalam jangka pendek akan terjadi disharmonisasi kehidupan sosial budaya karena perubahan-perubahan struktural di bidang politik dan pemerintahan.

e. Rentang Kendali Pemerintahan dan Keamanan

1) Kekuatan

- a) Lebih mendekatkan akses pelayanan kepada rakyat.
- b) Rentang kendali birokrasi pemerintahan lokal akan lebih tertata sesuai dengan cakupan luas wilayah yang ideal.
- c) Dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena segala kegiatan pemerintahan daerah semakin bersentuhan langsung dengan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat.

2) Kelemahan.

Aspek pembagian wilayah administrasi pemerintahan terpecah berdasarkan kewilayahan dan kelompok etnik.

4.3 Alternatif II

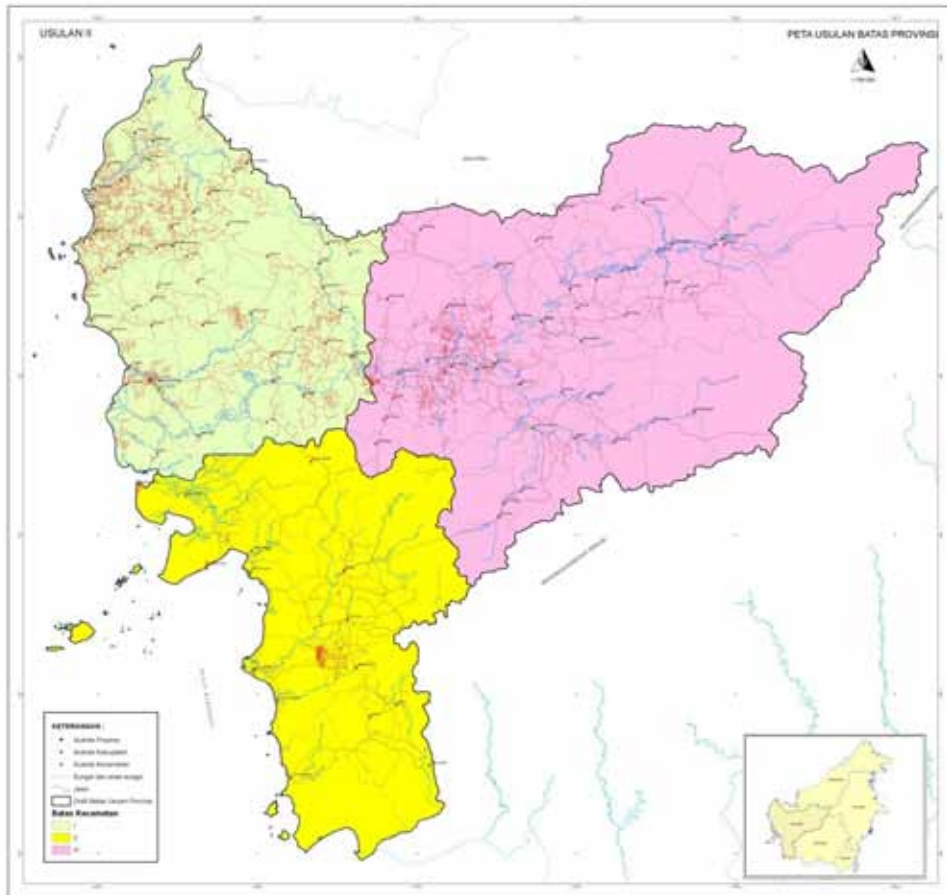
4.3.1 Deskripsi

a. Geografi dan Sumber Daya Alam

Berdasarkan aspek geografi dan sumber daya alam, Provinsi Kalbar pada **Alternatif II** dimekarkan menjadi tiga provinsi. Pemekaran tersebut berdasarkan kemudahan akses transportasi darat. Pemekaran dari aspek ini menyebabkan perubahan jumlah kecamatan di empat kabupaten. Kabupaten yang mengalami perubahan kecamatannya adalah Kabupaten Sanggau, Kabupaten Sekadau, Kabupaten Kubu Raya, dan Kabupaten Kayong Utara. Ada dua kecamatan di Kabupaten Sanggau dan satu kecamatan di Kabupaten Kubu Raya digabung ke kabupaten lain.

Kecamatan-kecamatan di Kabupaten Sanggau yang digabung ke Kabupaten Sekadau adalah Kecamatan Mukok dan Kecamatan Jangkang. Dengan demikian dua kecamatan dimaksud menjadi bagian dari provinsi bagian timur. Hal itu berarti kecamatan di Kabupaten Sanggau yang semula berjumlah 15 kecamatan berubah menjadi 13 kecamatan. Kecamatan di Kabupaten Kubu Raya yang digabung ke Kabupaten Kayong Utara adalah Kecamatan Batu Ampar sehingga jumlah kecamatan di Kabupaten Kubu Raya berubah menjadi delapan kecamatan, sedangkan kecamatan di Kayong Utara menjadi enam kecamatan. Gambaran masing-masing wilayah dan perubahan kecamatan dapat dilihat dalam Peta 2 dan Tabel 4.5.

Gambar 4.2
Peta Penataan Wilayah Provinsi Menurut Alternatif II



Tabel 4.5
Rencana Perubahan Kecamatan dan Pemekaran Kabupaten Sanggau

Kabupaten Sanggau (Induk)			
No.	Kecamatan	Luas (km2)	Persentase
1.	Kapuas	1.382,00	12.83
2.	Bonti	1.121,80	10.42
3.	Parindu	593,90	5.52
Subtotal		3.097,7	28.77
Kabupaten Tayan			
No.	Kecamatan	Luas (km2)	Persentase
1.	T o b a	1.127,20	8,77
2.	M e l i a u	1.495,70	11,63
3.	Tayan Hilir	1.050,50	8,17
4.	Balai	395,60	3,08
5.	Tayan Hulu	719,20	5,59
Subtotal		4.788,20	37,24
Kabupaten Sekayam Raya			
No.	Kecamatan	Luas (km2)	Persentase
1.	Kembayan	610,80	10.47
2.	Beduwai	435,00	13.89
3.	Noyan	487,90	9.76
4.	Sekayam	841,01	3.67
5.	Entikong	506,89	6.68
Subtotal		2.881,60	44,47
Total		10767.5	100

Tabel 4.6
Luas dan Persentase Kecamatan di Kabupaten Sekadau

No.	Kecamatan	Luas (km2)	Persentase
1.	Mokok	501.0	6.65
2.	Jangkang	1589.2	21.09
3.	Nanga Mahap	568.60	7.55
4.	Nanga Taman	945.00	12.54
5.	Sekadau Hulu	869.70	11.54
6.	Sekadau Hilir	853.00	11.32
7.	Belitang Hilir	764.30	10.14
8.	Belitang	281.00	3.73
9.	Belitang Hulu	1162.70	15.43
Total		7534.5	100.00

Tabel 4.7
Luas dan Persentase Kecamatan di Kabupaten Kubu Raya

No.	Kecamatan	Luas (km2)	Persentase
1.	Terentang	786,40	15.78
2.	Kubu	1211.60	24.31
3.	Teluk Pakedai	291.90	5.86
4.	Sungai Kakap	453.17	9.09
5.	Rasau Jaya	111.07	2.23
6.	Sungai Raya	929.30	18.65
7.	Sungai Ambawang	726.10	14.57
8.	Kuala Mandor	473.77	9.51
Total		4983.31	100.00

Tabel 4.8
Luas dan Persentase Kecamatan di Kabupaten Kayong Utara

No.	Kecamatan	Luas (km2)	Persentase
1.	Batu Ampar	2002.7	32.18
2.	Sukadana	949	15.25
3.	Simpang Hilir	1422	22.85
4.	Teluk Batang	605	9.72
5.	Seponti	146	2.35
6.	Pulau Maya Karimata	1099	17.66
Total		6223.7	100.00

Perubahan kecamatan pada empat kabupaten di atas menyebabkan perubahan terhadap luas masing-masing provinsi pemekaran. Luas wilayah dan persentase kabupaten/kota terhadap luas provinsi induk dapat dilihat pada Tabel 4.9.

Tabel 4.9
Luas Wilayah Pemekaran Provinsi Kalbar

No.	Prov. Kalbar bagian selatan	Luas Wilayah (km2)	% thd. luas Provinsi Induk
1.	Kota Ketapang	3.567	2.43
2.	Kab. Tumbang Titi	4.732	3.22
3.	Kab. Jelai Kendawangan Raya	10.951	7.46
4.	Kab. Hulu Air	11.991,01	8.17
5.	Kab. Kayong Utara	6223.7	4.24
	Subtotal	37.464,71	25.52
	Prov. Kalbar bagian timur	Luas Wilayah (km2)	% thd. luas Prov. Induk
1.	Kab. Kapuas Hulu	12.490,3	8.51
2	Kab. Sentarum	5.850,59	3.99
3	Kab. Banua Lankak	11.501,1	7.83
4.	Kab. Sintang	15.769,9	10.74
5.	Kab. Ketungau	5.865,10	4.00
6.	Kab. Melawi	10.644	7.25
7.	Kab. Sekadau	7534.5	5.13
	Subtotal	69655.49	47.45

No.	Prov. Kalbar bagian barat (provinsi induk)	Luas Wilayah (km2)	% thd. luas Prov. Induk
1.	Kab. Sambas	2.410.90	1.64
2.	Kab. Sambas Utara	3.984.80	2.71
3.	Kab. Bengkayang	4.168.60	2.84
4.	Kab. Sungai Raya	1.227.70	0.84
5.	Kab. Landak	9.909,10	6.75
6.	Kab. Pontianak	1.276,90	0.87
7.	Kab. Sanggau	3.097,7	2.11
8.	Kab. Tayan	4.788.20	3.26
9.	Kab. Sekayam Raya	2.881.60	1.96
10.	Kab. Kubu Raya	4983.31	3.39
11.	Kota Pontianak	107,80	0.07
12.	Kota Singkawang	504,00	0.34
	Subtotal	39.340,61	26.80
	Total	146.807	100

Tabel 4.10
Luas Hutan dan Persentasenye terhadap Luas Provinsi

No	Provinsi	Luas (Km2)	% hutan thd. luas provinsi
1.	Provinsi Induk	1,050,530	26.70
2.	Provinsi Wilayah Timur	1,741,156	55.21
3	Provinsi Wilayah Selatan	3,845,567	46.47456
	Total	6,637,254	

b. Demografi

Pemekaran Provinsi Kalbar menjadi tiga provinsi dari aspek demografi sangat memungkinkan untuk dilakukan. Jumlah penduduk sebanyak 4.395.928 jiwa berdasarkan Sensus Penduduk 2010 akan terbagi menjadi 2.848.978 jiwa untuk provinsi induk; 990.763 jiwa untuk provinsi wilayah timur; dan, 556.187 jiwa untuk provinsi wilayah selatan.

Dengan asumsi laju pertumbuhan penduduk di masing-masing provinsi pemekaran adalah sama seperti periode sebelumnya, maka jumlah penduduk di provinsi induk akan terus bertambah menjadi 3.095.415 jiwa (2015), 3.341.851 jiwa (2020), dan 3.588.188 jiwa (2025).

Demikian juga halnya di provinsi wilayah timur, jumlah penduduk bertambah menjadi 1.072.996 jiwa (2015); 1.155.230 jiwa (2020) dan 1.237.463 jiwa (2025). Hal yang sama juga terjadi di provinsi wilayah selatan. Jumlah penduduk bertambah dari periode ke periode dan diperkirakan mencapai angka 609.303 jiwa (2015) ; 662.419 jiwa (2020) dan 715.535 jiwa (2025).

Kepadatan penduduk setelah pemekaran mengalami perubahan. Sebelum pemekaran, jumlah penduduk tiap kilometer persegi dihuni 30 jiwa. Setelah pemekaran kepadatan penduduk di Provinsi Induk jauh lebih tinggi (71 jiwa/km²) dibanding provinsi wilayah timur (14 jiwa/km²) dan provinsi wilayah selatan (15 jiwa/km²).

c. **Ekonomi dan Keuangan**

Penataan daerah secara spasial di Kalbar menjadi tiga provinsi pada **Alternatif II** hanya sedikit mengalami perubahan dari aspek ekonomi dan keuangan daerah. Perubahan tersebut diakibatkan beberapa kecamatan potensial di Kabupaten Sanggau yang semula berada di provinsi induk beralih menjadi bagian daerah di provinsi wilayah timur Kalbar.

Total produksi sektor ekonomi pada provinsi induk sedikit berkurang, dengan kontribusi PDRB sebesar 71,68%, dan laju pertumbuhan ekonomi sebesar 4,76%. Adapun besaran PDRB per kapita kabupaten/kota rata-rata sebesar Rp 13,44 Juta. Kemampuan fiskal di provinsi induk masih cukup tinggi, yakni rata-rata per kabupaten/kota sebesar Rp 82,51 Milyar, dan persentase belanja modal sekitar 26,85% dari total belanja daerah dalam APBD di masing-masing kabupaten/kota. Realisasi investasi swasta meliputi fasilitas investasi PMDN dan PMA masih cukup besar yakni mencapai Rp 3.897,71 Milyar.

Selanjutnya, provinsi di wilayah timur Kalbar menunjukkan adanya peningkatan kegiatan perekonomian. Kontribusi PDRB meningkat menjadi 16,44%, dan hal yang sama juga terjadi pada capaian laju pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi sebesar 5,32%, dan PDRB per kapita meningkat menjadi Rp 9,00 Juta. Struktur fiskal daerah juga membaik, ditunjukkan dengan kapasitas fiskal kabupaten rata-rata sebesar Rp 68,59 Milyar. Persentase alokasi belanja modal masing-

masing kabupaten meningkat menjadi rata-rata sekitar 33,88%, dan realisasi investasi swasta mencapai Rp 3.583,35 Milyar.

Sementara itu, kondisi makro ekonomi dan keuangan pada provinsi di wilayah selatan Kalbar relatif tidak mengalami perubahan.

Tabel 4.11
Pendekatan Spasial Alternatif II Berdasarkan Aspek Ekonomi dan Keuangan Daerah

No	Indikator	Provinsi Induk	Provinsi Wilayah Timur	Provinsi Wilayah Selatan
1	PDRB (Juta Rupiah)	41.381.400,70	9.488.918,15	6.858.452,20
2	Pertumb. Ekonomi (%)	4,76	5,32	6,72
3	PDRB per kapita (Juta Rp)	13,12	9,00	11,87
4	Kapasitas Fiskal (Juta Rp)	660,06	274,37	128,51
	Rata2 Kab./Kota (Juta Rp)	82,51	68,59	64,26
5	Belanja Modal (Juta Rp)	1.095,10	610,98	413,81
	Rata2 Kab./Kota (Juta Rp)	136,89	152,75	206,91
	Alokasi Belanja Modal (%)	26,85	33,88	36,31
6	Investasi PMDN (Juta Rp)	3.245.899,70	3.434.462,23	1.701.380,03
	Investasi PMA (Juta Rp)	651.807,45	148.885,64	322.056,06
	Total Investasi (Juta Rp)	3.897.707,16	3.583.347,86	2.023.436,09

Sumber: BPS Kalbar; *Kalimantan Barat Dalam Angka Tahun 2011*.

d. Sosial Budaya

Sebagaimana halnya **Alternatif I**, pembentukan DOB dengan **Alternatif II** akan mendorong kehidupan sosial budaya masyarakat di tiga provinsi ke arah yang lebih dinamis, antara lain di bidang-bidang:

- 1) **Pendidikan.** Masyarakat akan mendapatkan perhatian yang lebih besar dari pemerintah, dengan demikian masyarakat dapat mengembangkan diri dan kelompoknya sesuai dengan potensi yang dimiliki untuk membina kebudayaan dan peradaban masa depan yang lebih baik.
- 2) **Politik.** Masyarakat memiliki kesempatan luas untuk berpartisipasi di dalam lembaga-lembaga politik dan

mengartikulasikan aspirasi politiknya kepada pemerintah agar pengelolaan pemerintahan yang transparan dan akuntabel dapat diwujudkan.

- 3) **Kebudayaan.** Masyarakat memiliki kesempatan luas untuk menjaga dan mengembangkan berbagai ragam bahasa, seni, dan berbagai bentuk kebudayaan dari berbagai etnik dan subetnik yang ada, yang selama ini tidak dapat tumbuh dengan baik karena berada di bawah dominasi kebudayaan yang pendukungnya lebih besar.

e. Rentang Kendali Pemerintahan dan Keamanan

Secara administratif pemerintahan, pembagian wilayah dengan **Alternatif II** menjadikan wilayah Kalbar terbagi menjadi tiga provinsi, sama dengan **Alternatif I**, yaitu Provinsi Kalbar (induk), provinsi di wilayah timur, dan provinsi di wilayah selatan. Namun, yang membedakan **Alternatif II** dengan **Alternatif I** adalah sebagian daerah Kabupaten Sanggau menjadi bagian provinsi wilayah timur. Provinsi Kalbar terdiri dari 91 kecamatan, 730 desa, dan 58 kelurahan. Provinsi wilayah timur terdiri dari 57 kecamatan dan 744 desa. Adapun provinsi di wilayah selatan terdiri atas dua kabupaten dengan 25 kecamatan dan 292 desa.

4.3.2 Alasan Pemilihan

a. Geografi

Pemekaran wilayah menurut **Alternatif II** cukup ideal, tetapi kurang realistis untuk jangka pendek dan menengah, kecuali untuk jangka panjang lebih baik. Ada beberapa pertimbangan dalam pemilihan alternatif ini, yaitu:

- 1) Persentase luas wilayah masing-masing provinsi mendekati ideal. Provinsi Kalbar (induk) menempati luas 39.340,61 km² (26,80% dari luas total), provinsi wilayah selatan dengan luas 37.464,71 km² (25,52% dari luas total), dan provinsi wilayah timur dengan luas 69.655,49 km² (47,45% dari luas total). Persentase provinsi wilayah timur ini lebih besar daripada

wilayah lainnya dengan pertimbangan bahwa Kabupaten Kapuas Hulu merupakan kabupaten konservasi, yang sebagian besar wilayahnya adalah kawasan hutan.

- 2) Bentuk wilayah masing-masing provinsi cenderung simetris sehingga jika ibu kota masing-masing provinsi ditempatkan di bagian pusat wilayah tersebut, maka rentang kendali untuk masing-masing wilayah dalam provinsi tersebut relatif sama.
- 3) Masing-masing provinsi mempunyai potensi sumber daya alam yang relatif sama. Provinsi induk mempunyai potensi perkebunan, perikanan dan kelautan, tambang bauksit, kaolin, hutan, emas, pasir zircon, perak, mangan, dan intan, sedangkan provinsi bagian Selatan mempunyai potensi perkebunan, perikanan dan kelautan, tambang bauksit, tambang emas, dan hutan, sedangkan provinsi bagian Timur mempunyai potensi perkebunan, hutan, tambang batubara, minyak, emas, air raksa, dan uranium

b. Demografi

Alasan pemilihan **Alternatif II** ini dari aspek demografi adalah sebagai berikut:

- 1) Memenuhi persyaratan demografis penataan daerah di Pulau Kalimantan, yaitu satu provinsi dihuni minimal 450.000 jiwa.
- 2) Jumlah tenaga kerja di masing-masing provinsi telah mencukupi (dari 3.002.953 jiwa tenaga kerja yang tersedia sekitar 65% berada di provinsi induk, 23% berada di provinsi wilayah timur dan 13% berada di provinsi wilayah selatan).

Tabel 4.12
Parameter Demografi

Provinsi	Jumlah Pdduk 2010 (Jiwa)	LPP (%)	Kep. Pddk (jiwa/km2)	Jumlah Tenaga Kerja (Jiwa)	% Tenaga Kerja	TPAK (%)	Naker <SD & SD
Provinsi Induk	2,848,978	1.73	72.62	1946763	64.83	69.88	58.21
Wilayah Timur	990,763	1.66	14.22	676567	22.53	77.88	64.54
Wilayah Selatan	556,187	1.91	14.71	379623	12.64	70.72	68.56

Sumber: *Sensus Penduduk 2010 dan Sakernas 2010* (Diolah)

c. Ekonomi dan Keuangan

Penataan daerah secara spasial di Kalbar menjadi tiga provinsi yakni provinsi induk, provinsi di wilayah timur Kalbar, dan provinsi di wilayah selatan Kalbar tetap dipertahankan pada upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi antar wilayah, pemerataan sumberdaya ekonomi, dan pemerataan sumberdaya fiskal, yang kesemuanya diorientasikan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat antar wilayah. Oleh karenanya, pertimbangan yang mendasari penataan daerah pada alternatif ini adalah sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan produktivitas ekonomi dan meragamkan kegiatan ekonomi lokal.
- 2) Pemerataan kapasitas fiskal.
- 3) Mendorong kegiatan investasi.

d. Sosial Budaya

- 1) Kebudayaan kelompok-kelompok masyarakat yang tergabung di dalam provinsi wilayah timur Kalbar (Kabupaten Kapuas Hulu, Sintang, Melawi, dan Sekadau) berada dalam satu jalur kebudayaan Sungai Kapuas.

- 2) Kebudayaan kelompok-kelompok masyarakat yang tergabung di dalam provinsi wilayah selatan Kalbar (Kabupaten Ketapang dan Kayong Utara) relatif homogen, ialah kebudayaan Melayu, sebagai hasil peninggalan kerajaan Melayu Ketapang masa lalu.
- 3) Kebudayaan kelompok-kelompok masyarakat yang tergabung di dalam provinsi induk memang heterogen, tetapi relatif lebih terbuka karena berada di wilayah pedalaman-dekat.

e. Rentang Kendali Pemerintahan dan Keamanan

1. Pemerintahan

Pembagian wilayah DOB dengan model **Alternatif II** pada dasarnya juga akan berdampak positif terhadap semakin pendeknya rentang kendali pelayanan publik. Terbentuknya provinsi baru di wilayah timur dan selatan Provinsi Kalbar juga akan menambah infrastruktur fasilitas umum dan fasilitas pelayanan dasar masyarakat. Pembentukan DOB dengan menambah dua provinsi akan menambah daya kemampuan pemerintah dalam menjalankan fungsinya sebagai pelayanan masyarakat. Pembagian model **Alternatif II** ini secara administratif pemerintahan menjadikan luas wilayahnya lebih proporsional. Sedangkan dari aspek manajemen pemerintahan akan berdampak positif untuk menciptakan rentang kendali pemerintahan yang lebih ideal untuk ukuran wilayah Kalbar yang memiliki wilayah pantai, pedalaman, dan wilayah perbatasan antarnegara.

2. Pertahanan dan Keamanan

Dari perspektif hankam, pembagian wilayah Kalbar sesuai dengan **Alternatif II** akan mempermudah pembinaan teritorial serta menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat. Pembentukan dua provinsi baru di wilayah timur dan selatan, dalam jangka panjang akan menjadikan postur pertahanan teritorial di wilayah perbatasan akan lebih optimal dan jangkauan kemampuan aparat keamanan untuk menjaga kamtibmas di tengah masyarakat akan lebih maksimal.

Di wilayah Provinsi Kalbar dengan sendirinya akan ada tiga wilayah perbatasan, yaitu di Kabupaten Sambas, Bengkayang, dan Sanggau. Adapun di wilayah timur hanya dua, yaitu di Kapuas Hulu dan Sintang.

Khusus di wilayah selatan, fokus pengamanan teritorial lebih diarahkan kepada penguatan keamanan laut dan kepulauan. Jadi, dengan model **Alternatif II** pengamanan dan pembinaan teritorial akan lebih mudah dilakukan sesuai dengan tantangan, hambatan, ancaman, dan gangguan yang dihadapi masing-masing wilayah.

4.3.3 Kekuatan dan kelemahan

a. Geografi

1) Kekuatan

- a) Akses transportasi darat lebih baik dan lancar ke masing-masing provinsi hasil pemekaran.
- b) Wilayah masing-masing provinsi mempunyai luas dan persentasi yang relatif sama.
- c) Masing-masing mempunyai potensi sumber daya alam relatif sama
- d) Bentuk wilayah simetris untuk masin-masing provinsi yang mempermudah pemerataan rentang kendali apabila ibu kota masing-masing provinsi ditetapkan di tengah-tengah masing-masing wilayah provinsi.

2) Kelemahan

- 1) Memerlukan waktu yang relatif lama untuk merealisasikannya.
- 2) Prosedur birokrasi yang lebih rumit untuk mewujudkannya.
- 3) Kawasan hutan tidak sama luasnya antarprovinsi. Provinsi induk/asal lebih kecil persentasenya dibandingkan dengan provinsi lainnya.

b. Demografi

1) Kekuatan

- a) Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) di tiga provinsi yang dimekarkan tergolong tinggi (70% lebih)
- b) Dari sejumlah penduduk yang bekerja di tiga provinsi yang dimekarkan, yang berusia 55 tahun lebih relatif sedikit (di bawah 15%), yakni antara 10--12%.

2) Kelemahan

- a) Kualitas tenaga kerja rendah. Sebagian besar penduduk yang bekerja di tiga provinsi yang dimekarkan adalah berpendidikan tidak tamat SD dan tamat SD, yakni antara 58--69%.
- b) Produktivitas pekerja relatif rendah karena tingkat pendidikan rendah dan umumnya bekerja di sektor pertanian.

c. Ekonomi dan Keuangan

- 1) Kekuatan.** Peningkatan investasi untuk memperkuat basis produksi daerah.
- 2) Kelemahan.** Terbatasnya infrastruktur perekonomian (jalan, terminal, dermaga, pelabuhan, listrik, air bersih, dll) yang dapat menghambat pelayanan publik dan pengembangan usaha masyarakat maupun swasta.

d. Sosial Budaya

1) Kekuatan

- a) Masyarakat di wilayah-wilayah provinsi baru adalah masyarakat yang terbuka, dapat menerima kehadiran kelompok masyarakat dari etnik atau agama yang berbeda sehingga tidak akan mengganggu dinamika kehidupan sosial budaya.

- b) Partisipasi politik relatif tinggi.

2) Kelemahan

Dalam jangka pendek akan terjadi disharmonisasi kehidupan sosial budaya karena perubahan-perubahan struktural di bidang politik dan pemerintahan. Disharmonisasi akan lebih kuat terjadi di lingkungan masyarakat yang secara administratif pemerintahan mengalami pemisahan seperti Kabupaten Sanggau.

e. Rentang Kendali Pemerintahan dan Keamanan

1) Kekuatan

- a) Dari aspek hankam, model **Alternatif II** memudahkan strategi penanganan masalah geopolitik dan geostrategi pertahanan di kawasan perbatasan. Selama ini ada kesulitan yang luar biasa untuk pengamanan teritorial di kawasan perbatasan. Belum lagi masalah-masalah sosial, politik, ekonomi dan hukum yang selalu mewarnai dinamika hubungan antarnegara tetangga.
- b) Dari aspek manajemen pemerintahan, selain mendekatkan akses pelayanan kepada rakyat, rentang kendali birokrasi pemerintahan daerah juga akan lebih tertata sesuai dengan cakupan luas wilayah yang ideal. Selain itu, juga dapat lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai dampak dari adanya kewenangan mengelola pemerintahan dan semakin dekatnya akses pelayanan publik sehingga hak-hak dasar masyarakat dapat dipenuhi oleh pemerintah daerah.

2) Kelemahan

Jika dilihat dari aspek pembagian wilayah administrasi pemerintahan, pembentukan DOB menurut **Alternatif II** ini akan menimbulkan kerumitan secara politis, yuridis, dan sosiologis. Sebab, implikasinya, ada beberapa wilayah kecamatan dan desa di beberapa kabupaten akan dipecah atau dipisah. Proses pembagian ini tentu memerlukan waktu yang lama dan energi politik yang besar untuk meyakinkan semua *stakeholder*.

4.4 Alternatif III

4.4.1 Deskripsi

a. Geografi dan Sumber Daya Alam

Berdasarkan aspek geografi dan sumber daya alam, Provinsi Kalbar pada **Alternatif III** dimekarkan menjadi 24 kabupaten/kota dan dua provinsi, yaitu provinsi induk dan provinsi di bagian timur. Provinsi induk terdiri dari 14 kabupaten/kota, dan provinsi bagian timur terdiri dari 10 kabupaten/kota. Pemekaran ini tidak mengubah kecamatan dalam suatu kabupaten. Perubahan masing-masing wilayah dan kabupaten/kota dapat dilihat dalam Peta 3 dan Tabel 4.13.

Gambar 4.3
Peta Penataan Wilayah Provinsi Menurut Alternatif III



Tabel 4.13
Luas Wilayah Pemekaran Kabupaten/Kota dan Provinsi
di Provinsi Kalbar

No.	Prov. Wilayah Selatan	Luas Wilayah (km2)	% thd. luas Provinsi Induk
1.	Kab. Sambas	2.410.90	1.64
2.	Kab. Sambas Utara	3.984.80	2.71
3.	Kab. Bengkayang	4.168.60	2.84
4.	Kab. Sungai Raya	1.227.70	0.84
5.	Kab. Landak	9.909,10	6.75
6.	Kab. Pontianak	1.276,90	0.87
7.	Kab. Kubu Raya	6.985,20	4.76
8.	Kota Pontianak	107,80	0.07
9.	Kota Singkawang	504,00	0.34
10.	Kota Ketapang	3.567	2.43
11.	Kab. Tumbang Titi	4.732	3.22
12.	Kab. Jelai Kendawangan Raya	10.951	7.46
13.	Kab. Hulu Air	11.991,01	8.17
14.	Kab. Kayong Utara	4.568,26	3.11
Sub Total		66384.27	45.22
Prov. Wilayah Timur		Luas Wilayah (km2)	% thd. luas Provinsi Induk
1.	Kab. Kapuas Hulu	12.490,3	8.51
2	Kab. Sentarum	5.850,59	3.99
3	Kab. Banua Lankak	11.501,1	7.83
4.	Kab. Sintang	15.769,9	10.74
5.	Kab. Ketungau	5.865,10	4.00
6.	Kab. Melawi	10.644	7.25
7.	Kab. Sekadau	7534.5	3.71
8.	Kab. Sanggau	5.187.90	3.53
9.	Kab. Tayan	4.788.20	3.26
10.	Kab. Sekayam Raya	2.881.60	1.96
Subtotal		80422.99	54.78
Total		146.807,3	100,00

Tabel 4.14
Luas Kawasan Hutan dan Persentasenya terhadap Luas Provinsi

No	Provinsi	Luas (Km2)	% hutan thd. luas provinsi
1.	Provinsi Induk	2,634,428	39.68
2.	Provinsi wilayah timur	4,002,827	49.77
Total		6,637,254	

b. Demografi

Pemekaran provinsi Kalbar menjadi dua provinsi dari aspek demografi sangat memungkinkan untuk dilakukan. Jumlah penduduk sebanyak 4.395.928 jiwa berdasarkan Sensus Penduduk 2010 akan terbagi menjadi 3.040.267 jiwa untuk provinsi induk dan 1.355.661 jiwa untuk provinsi wilayah timur.

Dengan asumsi laju pertumbuhan penduduk di masing-masing provinsi pemekaran adalah sama seperti periode sebelumnya, maka jumlah penduduk di provinsi induk akan terus bertambah menjadi 3.304.770 jiwa (2015); 3.569.274 jiwa (2020); dan, 3.833.777 jiwa (2025). Demikian juga halnya di provinsi wilayah timur, jumlah penduduk bertambah menjadi 1.468.181 jiwa (2015); 1.580.701 jiwa (2020) dan 1.693.221 jiwa (2025).

Kepadatan penduduk setelah pemekaran mengalami perubahan. Sebelum pemekaran, jumlah penduduk tiap kilometer persegi dihuni 30 jiwa. Setelah pemekaran kepadatan penduduk di provinsi induk jauh lebih tinggi (49 jiwa/km²) dibanding provinsi wilayah timur (17 jiwa/km²).

c. Ekonomi dan Keuangan

Penataan daerah secara spasial di Kalbar menjadi dua provinsi yakni provinsi induk dan provinsi di wilayah timur Kalbar dipandang cukup realistis dari aspek ekonomi dan keuangan daerah. Kedua provinsi tersebut memiliki perimbangan yang cukup proporsional dalam hal dukungan sumberdaya ekonomi maupun sumber-sumber fiskal daerah, yang pada gilirannya dapat mempengaruhi proses pembangunan di masing-masing wilayah terutama untuk

kepentingan akselerasi pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan.

Meskipun dimekarkan menjadi dua provinsi, namun wilayah induk masih memiliki prospek ekonomi cukup baik. Sumbangan relatif PDRB provinsi induk sebesar 76,45% dari total produksi daerah saat ini. Sedangkan capaian pertumbuhan ekonomi juga sangat meyakinkan, yakni pada kisaran 5,36%. Capaian kedua indikator makroekonomi tersebut berimbang pada perbaikan kesejahteraan masyarakat, yang diindikasikan pada PDRB per kapita sebesar Rp 13,19 Juta.

Mencermati kondisi fiskal daerah menunjukkan bahwa kapasitas fiskal kabupaten/kota juga masih cukup tinggi yakni rata-rata sebesar Rp 81,02. Sementara alokasi belanja modal untuk penyediaan infrastruktur dasar masih cukup besar, mencapai sekitar 30,28% dari total belanja daerah dalam APBD di masing-masing kabupaten/kota. Di lain pihak, kondisi fundamental ekonomi dan keuangan daerah yang cukup membaik menjadikan ekspansi ekonomi dalam bentuk perluasan kegiatan investasi juga menunjukkan perkembangan yang memadai. Realisasi investasi swasta di provinsi induk yang berasal dari investasi PMDN dan PMA mencapai Rp 4.038,64 Milyar.

Selanjutnya, kondisi yang hampir sama juga terjadi pada provinsi pemekaran. Perkembangan perekonomian provinsi di wilayah timur Kalbar juga menampakkan kemajuan. Sumbangan relatif PDRB sebesar 23,55% dari total produksi daerah saat ini, dan pertumbuhan ekonomi sebesar 4,92%. Tujuan pemekaran daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat ternyata juga mampu direalisasikan di wilayah ini, sebagaimana digambarkan pada besaran PDRB per kapita yang mencapai Rp 9,21 Juta.

Kapasitas fiskal kabupaten/kota juga relatif memadai yakni rata-rata sebesar Rp 66,76. Keberpihakan anggaran daerah untuk penyediaan infrastruktur publik juga terjadi peningkatan. Dari total belanja daerah dalam APBD, sekitar 30,08% diantaranya dialokasikan untuk belanja modal terkait dengan meningkatnya kebutuhan daerah untuk pembiayaan infrastruktur dasar dan pelayanan publik lainnya. Program penguatan perekonomian daerah juga memberikan efek nyata yang tercermin dari meningkatnya kegiatan investasi. Realisasi investasi swasta mencapai Rp 5.465,86 Milyar, yang sebagian besar merupakan investasi PMDN.

Tabel 4.15
Pendekatan Spasial Alternatif III Berdasarkan Aspek Ekonomi
dan Keuangan Daerah

No	Indikator	Provinsi Induk	Provinsi Wilayah Timur
1	PDRB (Juta Rupiah)	44.131.248,36	13.597.522,69
2	Pertumb. Ekonomi (%)	5,36	4,92
3	PDRB per kapita (Juta Rp)	13,19	9,21
4	Kapasitas Fiskal (Juta Rp)	729,17	333,78
	Rata2 Kab./Kota (Juta Rp)	81,02	66,76
5	Belanja Modal (Juta Rp)	1.412,31	707,58
	Rata2 Kab./Kota (Juta Rp)	156,92	141,52
	Alokasi Belanja Modal (%)	30,28	30,08
6	Investasi PMDN (Juta Rp)	3.339.243,15	5.042.498,81
	Investasi PMA (Juta Rp)	699.392,45	423.356,70
	Total Investasi (Juta Rp)	4.038.635,60	5.465.855,51

Sumber: BPS Kalbar; *Kalimantan Barat Dalam Angka Tahun 2011*.

d. Sosial Budaya

Pembentukan DOB dengan **Alternatif III**, dari sudut pandang sosial budaya kurang ideal. Tiga bidang pendidikan, politik, dan kebudayaan, sebagaimana terdapat dalam **Alternatif I** dan **Alternatif II** tidak memiliki ruang dan kesempatan untuk berkembang secara dinamis.

e. Rentang Kendali Pemerintahan dan Keamanan

Secara administratif pemerintahan, pembagian wilayah dengan **Alternatif III** menjadikan wilayah Kalbar terbagi menjadi dua provinsi, yaitu Provinsi Kalbar (sebagai provinsi induk) dan provinsi di wilayah timur. Provinsi Kalbar terdiri dari 103 kecamatan dan 984 desa/kelurahan, sedangkan provinsi di wilayah timur memiliki 72 kecamatan dan 910 desa. Sebagian besar wilayah provinsi di bagian timur ini memiliki perbatasan darat dengan Sarawak, Malaysia Timur.

4.4.2 Alasan Pemilihan

a. Geografi

Pemekaran wilayah dengan **Alternatif III** kurang ideal, tetapi realistis untuk jangka pendek dan menengah. Ada beberapa pertimbangan dalam pemilihan alternatif ini, yaitu:

- a. Persentase luas wilayah masing-masing provinsi mendekati ideal. Provinsi Kalbar (induk) memiliki luas 66384.27 km² (45.22% dari luas total) dan wilayah timur dengan luas 80422.99 km² (54,78% dari luas total). Persentase provinsi wilayah timur lebih daripada wilayah lainnya dengan pertimbangan bahwa Kabupaten Kapuas Hulu merupakan kabupaten konservasi, yang sebagian besar wilayahnya adalah kawasan hutan.
- b. Masing-masing provinsi mempunyai potensi sumber daya alam yang relatif sama. Provinsi induk mempunyai potensi perkebunan, perikanan dan kelautan, tambang bauksit, kaolin, hutan, emas, pasir zircon, perak, mangan, dan intan, sedangkan provinsi bagian selatan mempunyai potensi perkebunan, perikanan dan kelautan, tambang bauksit, tambang emas, dan hutan, sedangkan provinsi bagian Timur mempunyai potensi perkebunan, hutan, tambang batubara, minyak, emas, air raksa, dan uranium.

b. Demografi

Alasan pemilihan **Alternatif III** adalah sebagai berikut:

- 1) Memenuhi persyaratan demografis penataan daerah di Pulau Kalimantan, yaitu satu provinsi dihuni minimal 450.000 jiwa.
- 2) Jumlah tenaga kerja di masing-masing provinsi telah mencukupi. Dari 3.002.953 jiwa tenaga kerja yang tersedia, sekitar 69% berada di provinsi induk, dan 31% berada di provinsi wilayah timur.

Tabel 4.16
Parameter Demografi

Provinsi	Jumlah Pdduk 2010 (Jiwa)	LPP (%)	Kep. Pddk (Jiwa/Km2)	Jumlah Tenaga Kerja (Jiwa)	% Tenaga Kerja	TPAK (%)	Naker <SD & SD
Provinsi Induk	3,040,267	1.74	45.80	2.074.471	69.08	69.40	59.12
Wilayah Timur	1,355,661	1.66	16.86	928.482	30.92	77.12	64.76

Sumber: *Sensus Penduduk 2010 dan Sakernas 2010* (Diolah)

c. Ekonomi dan Keuangan

Penataan daerah secara spasial di Kalbar menjadi dua provinsi, yakni provinsi induk dan provinsi di wilayah timur Kalbar dilakukan untuk mengoptimalkan potensi daerah secara fisik maupun ekonomi dan memanfaatkannya sebagai keunggulan komparatif dalam pembangunan ekonomi wilayah maupun kawasan. Oleh karenanya, pertimbangan yang mendasari penataan daerah pada alternatif ini antara lain:

- 1) Perluasan dan percepatan pembangunan ekonomi pada kawasan strategis dan sentra-sentra produk unggulan.
- 2) Mengefektifkan alokasi belanja modal untuk penyediaan infrastruktur dasar di masing-masing wilayah.
- 3) Memperluas kegiatan investasi di masing-masing wilayah.

d. Sosial Budaya

Alternatif III dipilih dengan dasar pemikiran agar kehidupan sosial budaya masyarakat yang tinggal di wilayah pedalaman-jauh ini memiliki kesempatan untuk berkembang lebih dinamis.

e. Rentang Kendali Pemerintahan dan Keamanan

1) Pemerintahan

Pembentukan DOB dengan model **Alternatif III** pada dasarnya juga akan berdampak positif terhadap semakin pendeknya rentang kendali pelayanan publik. Terbentuknya sebuah provinsi baru di wilayah timur Provinsi Kalbar juga akan menambah infrastruktur fasilitas umum dan fasilitas pelayanan dasar masyarakat. Pembagian model **Alternatif III** secara administratif pemerintahan menjadikan luas wilayahnya lebih proporsional antara wilayah barat dan timur. Rentang kendali manajemen pemerintahan juga diarahkan pada pengelolaan wilayah pantai, pedalaman, dan wilayah perbatasan antarnegara.

2) Pertahanan dan Keamanan

Pembagian wilayah Kalbar dengan **Alternatif III**, dilihat dari aspek hankam, dalam jangka pendek lebih mudah untuk direalisasikan. Jarak wilayah perbatasan yang jauh dari pusat pemerintahan provinsi dan kabupaten, serta keterbatasan aksesibilitas sosial dan ekonomi berimplikasi kepada sulitnya melakukan pembinaan, pengawasan, dan pengamanan secara optimal. Pembagian wilayah Kalbar menjadi dua provinsi dengan **Alternatif III** akan lebih memudahkan untuk pembinaan teritorial dan menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat. Namun, dalam jangka pendek, pembentukan dua provinsi baru tersebut lebih realistis sehingga akselerasi membangun postur pertahanan untuk menjaga integritas teritorial di wilayah perbatasan darat dan laut di dua wilayah provinsi tersebut akan menjadi lebih cepat terwujud. Dalam jangka pendek, fokus strategi penanganan masalah geopolitik dan geostrategis yang terkait dengan berbagai ancaman juga lebih mudah untuk dipetakan.

4.4.3 Kekuatan dan Kelemahan

a. Geografi

1) Kekuatan

- a) Akses transportasi darat lebih baik dan lancar ke masing-masing provinsi hasil pemekaran.
- b) Wilayah masing-masing provinsi mempunyai luas dan persentasi yang relatif sama
- c) Masing-masing mempunyai potensi sumber daya alam relatif sama.
- d) Bentuk wilayah simetris untuk masing-masing provinsi sehingga memudahkan pemerataan rentang kendali apabila ibu kota masing-masing provinsi ditetapkan di tengah-tengah masing-masing provinsi.

2) Kelemahan

- a) Bentuk wilayah provinsi induk menjadi kurang proporsional, memanjang dari utara ke selatan.
- b) Luas wilayah provinsi induk tidak proporsional apabila provinsi induk akan dimekarkan lagi.
- c) Kawasan hutan tidak sama luasnya antar provinsi. Provinsi induk/asal lebih kecil persentasinya dibandingkan dengan provinsi lainnya.

b. Demografi

1) Kekuatan

- a) Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) di dua provinsi yang dimekarkan tergolong tinggi (70% lebih)

- B) Dari sejumlah penduduk yang bekerja di dua provinsi yang dimekarkan, yang berusia 55 tahun lebih relatif sedikit (di bawah 15%), yakni antara 10-12%.

2) Kelemahan

- a) Kualitas tenaga kerja rendah. Sebagian besar penduduk yang bekerja di dua provinsi yang dimekarkan adalah berpendidikan tidak tamat SD dan Tamat SD, yakni antara 59–65%.
- b) Produktivitas pekerja relatif rendah karena tingkat pendidikan rendah dan umumnya bekerja di sektor pertanian.

c. Ekonomi dan Keuangan

- a) Kekuatan.** Perluasan investasi pada kawasan cepat tumbuh.

B) Kelemahan. Terbatasnya infrastruktur perekonomian (jalan, terminal, dermaga, pelabuhan, listrik, air bersih, dll) yang dapat menghambat kegiatan investasi dan pengembangan usaha swasta maupun masyarakat.

d. Sosial Budaya

1) Kekuatan

- a) Masyarakat di wilayah-wilayah provinsi baru adalah masyarakat yang terbuka, dapat menerima kehadiran kelompok masyarakat dari etnik atau agama yang berbeda sehingga tidak akan mengganggu dinamika kehidupan sosial budaya.
- b) Partisipasi politik relatif tinggi.
- c) Keberadaan sejumlah lembaga pendidikan tinggi seperti universitas, sekolah tinggi, dan akademi di wilayah ini diharapkan dapat menjadi pendorong perubahan sosial budaya.

2) Kelemahan

Potensi sosial budaya masyarakat yang plural dan multikultural belum dikembangkan optimal karena kelompok-kelompok masyarakat berdomisili di lokasi-lokasi yang relatif sulit dijangkau.

e. Rentang Kendali Pemerintahan dan Keamanan

1) Kekuatan

Tidak akan banyak menimbulkan masalah administrasi kewilayahan, pemilahan sosial, politik, dan pembagian sumberdaya alam.

2) Kelemahan

- a) Dari aspek hankam memerlukan bangunan postur keamanan teritorial yang cukup besar, baik personil maupun alat utama sistem pertahanannya.
- b) Dari aspek rentang kendali pemerintahan sulit mewujudkan pelayanan publik yang maksimal karena wilayah di dua provinsi tersebut masih luas.

BAB V

Penutup

5.1. Kesimpulan

Pertama, berdasarkan pertimbangan dimensi geografi; dimensi demografi; dan dimensi kesisteman yang meliputi sistem pertahanan keamanan, sistem ekonomi, sistem keuangan, sistem politik dan sosial budaya, sistem administrasi publik, dan sistem manajemen pemerintahan, dihasilkan estimasi penataan daerah sebagai berikut:

- a. Dimensi geografi: hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan 10 (sepuluh) kabupaten baru, yakni di Kabupaten Sambas satu DOB, di Kabupaten Bengkayang satu DOB, di Kabupaten Sanggau dua DOB, di Kabupaten Ketapang tiga DOB, di Kabupaten Sintang satu DOB, dan di Kabupaten Kapuas Hulu dua DOB. Selanjutnya, hasil estimasi juga menunjukkan adanya potensi pembentukan dua provinsi baru, yakni di Kalimantan Barat bagian selatan dan Kalimantan Barat bagian timur.
- b. Dimensi demografi: hasil estimasi secara keseluruhan menunjukkan adanya potensi pembentukan tiga kabupaten baru dan dua provinsi baru.
- c. Sistem pertahanan dan keamanan: hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan enam kabupaten baru dan potensi pembentukan dua provinsi baru yang secara geopolitik dan geostrategis berada di wilayah perbatasan.
- d. Sistem ekonomi : hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan 10 kabupaten baru, yakni di Kabupaten Sambas dua DOB, di Kabupaten Sanggau dua DOB, di Kabupaten Ketapang dua DOB, di Kabupaten Sintang dua DOB, dan di Kabupaten Kapuas Hulu dua DOB. Selanjutnya, hasil estimasi juga menunjukkan adanya potensi pembentukan dua provinsi baru, yakni di Kalimantan Barat bagian timur, dan Kalimantan Barat bagian selatan.

- e. Sistem keuangan: secara keseluruhan hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan 10 (sepuluh) kabupaten baru, serta dua provinsi baru di Kalimantan Barat bagian timur, dan Kalimantan Barat bagian selatan.
- f. Sistem politik dan sosial budaya: hasil estimasi secara keseluruhan menunjukkan adanya potensi pembentukan enam kabupaten baru, dan tiga provinsi baru.
- g. Sistem administrasi publik: hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan 11 kabupaten baru, dan dua provinsi baru.
- h. Sistem manajemen pemerintahan: secara keseluruhan hasil estimasi menunjukkan adanya potensi pembentukan enam kabupaten baru, dan dua provinsi baru.

Kedua, berdasarkan ukuran Indeks Kapasitas Fiskal (IKF) moderat, yakni 0,5, kajian ini menunjukkan bahwa Provinsi Kalimantan Barat dan 13 kabupaten/kota memiliki IKF $\geq 0,5$. Artinya, hasil analisis menunjukkan adanya potensi pembentukan provinsi dan kabupaten/kota baru.

Ketiga, dengan mempertimbangkan ketiga dimensi di atas serta aspirasi masyarakat/daerah, maka diestimasi hingga tahun 2025 di Provinsi Kalimantan Barat terdapat penambahan jumlah daerah otonom sebanyak 12 kabupaten/kota dan dua provinsi.

Keempat, jadwal pembentukan daerah otonom baru tersebut diperkirakan sebagai berikut. di Kabupaten Sambas satu DOB dibentuk pada periode 2012-2016 dan satu DOB pada periode 2017-2021; di Kabupaten Bengkayang satu DOB dibentuk pada periode 2022-2025; di Kabupaten Sanggau satu DOB dibentuk pada periode 2012-2016 dan satu DOB pada periode 2017-2021; di Kabupaten Ketapang satu DOB dibentuk pada periode 2012-2016, satu DOB pada periode 2017-2021, dan satu DOB dibentuk pada periode 2022-2025; di Kabupaten Sintang satu DOB dibentuk pada periode 2012-2016 dan satu DOB pada periode 2017- 2021); dan, di Kabupaten Kapuas Hulu satu DOB dibentuk pada periode 2012-2016 dan satu DOB pada periode 2017-2021. Selanjutnya, jadwal pembentukan dua provinsi baru, yakni di Kalimantan Barat bagian timur pada periode 2012-2016 dan di Kalimantan Barat bagian selatan pada periode 2022-2025.

Kelima, kajian berdasarkan pendekatan spasial menyimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Kajian berdasarkan pendekatan spasial telah menghasilkan tiga alternatif pendekatan, yaitu:

- 1) **Alternatif I** yang secara utuh mengikuti hasil studi di Bab III, yakni hingga tahun 2025 Kalimantan Barat akan menambah dua provinsi baru. Provinsi baru tersebut satu berada di wilayah timur dan satu lagi di wilayah selatan Kalbar.

- 2) **Alternatif II** merupakan modifikasi dari **Alternatif I**. Di sini luas wilayah Kabupaten Sanggau terbelah dua, sebagian besar bergabung ke provinsi induk (Kalbar), sedangkan sisanya (dua kecamatan) bergabung ke wilayah timur. Kabupaten Kubu Raya juga terbelah dua, sebagian besar bergabung ke provinsi induk, sedangkan sisanya (satu kecamatan) bergabung ke wilayah selatan.

- 3) **Alternatif III** membagi wilayah Kalbar hanya menjadi dua provinsi, yaitu provinsi induk dan provinsi yang akan dimekarkan di wilayah timur.

- b. Dampak dari masing-masing pilihan alternatif tersebut kemudian diuraikan secara deskriptif, dianalisis mengapa alternatif tersebut dipilih, serta dikaji kekuatan dan kelemahannya berdasarkan dimensi geografi, dimensi demografi, dimensi kesisteman bidang pertahanan keamanan, bidang ekonomi, bidang keuangan, bidang politik dan sosial budaya, bidang administrasi publik, dan bidang manajemen pemerintahan.

- c. Berdasarkan hasil kajian tersebut, didapati bahwa :

- 1) **Alternatif I** merupakan pilihan yang ideal sekaligus rasional karena akan membagi wilayah Kalbar dalam proporsi yang sama besar, membagi jumlah penduduk memenuhi persyaratan pemekaran, memudahkan rentang kendali pemerintahan, mendistribusikan potensi ekonomi dan sumber daya alam secara proporsional, mendistribusikan fiskal secara relatif merata, mempermudah pengamanan integritas teritorial di

kawasan perbatasan, dan menumbuhkan partisipasi serta kehidupan sosial budaya yang lebih dinamis.

2) Alternatif II merupakan pilihan yang ideal, tetapi kurang rasional. Disebut kurang rasional karena **Alternatif II** ini terpaksa memisahkan kecamatan-kecamatan dalam satu kabupaten ke provinsi yang berbeda.

3) Alternatif III sesungguhnya merupakan pilihan yang paling realistis karena relatif mudah dilakukan sebab hanya membagi wilayah Kalbar menjadi dua provinsi. Namun, **Alternatif III** ini kurang ideal karena menyebabkan pembagian wilayah yang kurang proporsional, meskipun jumlah penduduk di masing-masing provinsi tetap memenuhi persyaratan pemekaran tetapi sangat tidak berimbang, rentang kendali pemerintahan menjadi lebih panjang dibandingkan dengan **Alternatif I** dan **Alternatif II**, pengamanan integritas teritorial di kawasan perbatasan semakin sulit, dan dikhawatirkan akan menghambat partisipasi serta dinamika kehidupan sosial budaya.

5.2 Rekomendasi

Berdasarkan hasil kajian tersebut, maka rekomendasi yang diajukan terhadap Pemerintah, pemerintah daerah, dan seluruh *stakeholders* pembangunan di wilayah Kalimantan Barat adalah sebagai berikut:

Pertama, pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan seluruh *stakeholders* pembangunan di wilayah Kalimantan Barat diharapkan menjadikan desain penataan daerah ini sebagai dasar dalam mempersiapkan pembentukan daerah otonom baru di Kalimantan Barat.

Kedua, hasil kajian ini tetap harus dimaknai sebagai sebuah prakiraan untuk memberikan gambaran makro dan pijakan bersama dalam merespon keinginan masyarakat melakukan pemekaran daerah. Pada saat pemekaran tersebut sungguh-sungguh akan diwujudkan, maka kajian ini mesti dilengkapi dengan kajian lain yang lebih mendalam melalui observasi secara detail atas parameter yang digunakan dalam pembentukan daerah otonom baru.

Ketiga, Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat sebaiknya melakukan diskusi mendalam dengan seluruh pemerintah kabupaten/kota untuk mengkaji ketepatan hasil desain penataan daerah ini. Diskusi ini penting dilakukan dalam rangka merumuskan langkah dan strategi bersama dalam pembentukan daerah otonom baru di wilayah ini. Dengan demikian, proses pemekaran terjadi bukan karena tekanan dan penyaluran hasrat politik dari sekelompok *elite*, melainkan karena kebutuhan yang dipersiapkan secara sistematis berdasarkan desain yang objektif.

Keempat, agar lebih terkontrol dan mudah, maka proses pembentukan daerah otonom baru sebaiknya diawali dengan pemerintah daerah persiapan terlebih dahulu dan didanai melalui APBN. Setelah dianggap siap, baru kemudian statusnya ditingkatkan secara defenitif menjadi DOB. Dengan demikian akan dikenal istilah Provinsi Persiapan, Kabupaten Persiapan, dan Kota Persiapan.

Kelima, istilah Provinsi Persiapan, Kabupaten Persiapan, dan Kota Persiapan sebaiknya diadopsi pemerintah dan DPR dalam revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Keenam, pembentukan provinsi persiapan dan kabupaten persiapan di wilayah Kalimantan Barat sebaiknya diprioritaskan di kawasan perbatasan. Oleh karena itu, pada periode 2012-2016 pembentukan Provinsi Persiapan di wilayah Kalimantan Barat bagian Timur, yang mencakup tiga kabupaten perbatasan, yaitu Kabupaten Sanggau, Kabupaten Sintang, dan Kabupaten Kapuas Hulu harus menjadi prioritas. Selanjutnya, pada periode yang sama perlu diprioritaskan juga pembentukan Kabupaten Persiapan di wilayah perbatasan Kapuas Hulu, Kabupaten Persiapan di wilayah perbatasan Sambas, Kabupaten Persiapan di wilayah perbatasan Sintang, dan Kabupaten Persiapan di wilayah perbatasan Sanggau.

Ketujuh, penataan daerah secara spasial dengan tiga alternatif yang ada dapat dijadikan sebagai pedoman berdasarkan kebutuhan daerah dan pertimbangan yang bersifat rasional maupun pertimbangan yang realistis.

Daftar Pustaka

- Alloy, Sujarni. 2008.** *Mozaik Dayak: Memahami Keberagaman Subsuku dan Bahasa Dayak di Kalimantan Barat*. Pontianak: Institut Dayakologi.
- Amrah, Muslimin. 1986.** *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: PT Alumni.
- Davidson, Jamie S. 2010.** "Budaya dan Hak dalam Kekerasan Etnis" dalam Jamie S. Davidson, David Henley, Sandra Moniaga (Peny.), *Adat dan Politik Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- De Guzman, R.P dan M.A. Reforma. 1993.** *Decentralization Towards Democratization and Development in the Asia Pacific Region. Dalam Decentralization Towards Democratization and Development*. Manila: Eastern Regional Organization for Public Administration.
- Dwipayana, Ari.** *Menata Desain Desentralisasi di Indonesia, Hasil Penelitian 2008-2009 dan 2010-2011*.
- Gaffar, Affan. 1999.** *Politik Indonesia Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Guruh, Syahda. 2000.** *Menimbang Otonomi vs Federal*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Haryatmoko. 2001.** *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*. Jakarta: Gramedia.
- Jatmika, Sidik. 2001.** *Otonomi Daerah, Perspektif Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Bigraf Publising.
- Sadu, Wasistiono. 2003.** *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung: Foukus Media.
- Sarundajang. 1999.** *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Simanjuntak, Marsilam. 1994. *Pandangan Negara Integralistik: Sumber dan Riwayatnya Dalam Persiapan UUD 1945*. Jakarta: Grafiti.

Smith, B.C. 1985. *Decentralization The Territorial Dimenion Of The State*. Australia: Gorge Allen & Unwim.

Suparlan, Parsudi, Anto Achdiat, Kusumah Hadiningrat, Ferrasta. 1989. *Interaksi Antar Etnik di Beberapa Propinsi di Indonesia*. Jakarta: Proyek Inventarisasi dan Pembinaan Nilai-nilai Budaya, Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Syaukani, Gaffar Affan, Ryaas Rasyid, 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Van Klinken, Gerry. 2010. "Kembalinya Para Sultan: Pentas Gerakan Komunitarian dalam Politik Lokal" dalam Jamie S. Davidson, David Henley, Sandra Moniaga (Peny.), *Adat dan Politik Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.

Wibisono, Christianto. 1995. *Otonomi Daerah, Peluang dan Tantangan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Yeremias, Keban T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Grava Medi.

Kementerian Dalam Negeri RI. 2010. *Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia*.

Suyanto, Djoko. *Bahan Pengarahan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan Dalam Rapat Kerja Gubernur Kalimantan Barat dengan Bupati/Walikota dan Camat Se Kalimantan Barat*. Januari 2011.

Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 hasil amandemen ke IV.

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang- Undang No 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara.

Undang-Undang No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang No 25 Tahun 2008 Tentang *Pelayanan Publik.*

Peraturan Pemerintah No 61 Tahun 2010 Tentang *Pelaksanaan Undang-Undang No 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.*

Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2007 Tentang *Tata Cara, Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.*

Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 2008 Tentang *Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.*

Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2010 Tentang *Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Serta Kedudukan Keuangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi.*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No 21 Tahun 2010 Tentang *Pedoman Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran setelah berlakunya UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.*



Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, INDONESIA
Telp +62-21-7279-9566
Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916
<http://www.kemitraan.or.id>



Lembaga Penelitian Universitas Tanjungpura

Jl. Imam Bonjol Pontianak 78124 - KALIMANTAN BARAT
Phone: (0561) 732406 - email: kemitraan.Jemlit@yahoo.com

ISBN 978-979-26-9680-6